Доклад о мировом развитии 2008

Сельское хозяйство на службе развития

Обзор

Всемирный банк
Вашингтон, округ Колумбия

VISIT…

LANZAROTE Caliente.com

© 2007 год. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк

1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Телефон: 202-473-1000
Веб-сайт: www.worldbank.org
Электронная почта: feedback@worldbank.org

Все права сохранены.

1 2 3 4 10 09 08 07

Настоящий документ представляет собой краткое изложение Доклада о мировом развитии 2008. Обзор подготовлен сотрудниками Международного банка реконструкции и развития / Всемирного банка. Содержащиеся в нем выводы, толкования и заключения могут не отражать мнения Совета исполнительных директоров Всемирного банка или правительств представляемых ими стран.

Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящей публикации. Границы, цвета, названия и иная информация, указанная на картах, содержащихся в настоящей публикации, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ.

Права и разрешения
Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, охраняются авторским правом. Несанкционированное копирование и/или распространение настоящего издания, полностью или частично, может являться нарушением действующего законодательства. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк приветствует распространение своих публикаций и, как правило, своевременно дает разрешения на воспроизведение отдельных частей своих публикаций.

За получением разрешения на ксерокопирование или перепечатку какой-либо части настоящей работы просьба направлять заявку, содержащую всю необходимую информацию, в Центр выдачи разрешений на воспроизведение охраняемых авторским правом публикаций: Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; телефон: 978-750-8400; телефакс: 978-750-4470; Интернет: www.copyright.com.

Все иные запросы относительно прав и лицензий, включая производные права, следует направлять в издательский отдел Всемирного банка: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA; телефакс: 202-522-2422; электронная почта: pubrights@worldbank.org.

Дизайн обложки: Крис Лестер, компания Rock Creek Strategic Marketing, и Билл Праглуски, компания Critical Stages.

Набор осуществлен компанией Precision Graphics.

Фотографии на обложке предоставлены сотрудниками Всемирного банка. Сверху слева направо: молочный термометр – Лилиан Фу; обмолот пшеницы – Александр Роулэнд; корова голштинской породы – Лилиан Фу; бобы на прилавке супермаркета – Лилиан Фу; жительница Андского региона с ребенком на рынке – Курт Карнемарк / Фотоархив Всемирного банка; хлопчатник – Арне Хель.

ISBN: 978-0-8213-7303-3

Содержание Доклада о мировом развитии 2008

Обзор

Часть I

Каким образом сельское хозяйство может способствовать развитию?

1 **Экономический рост и сокращение бедности в трех “сельскохозяйственных мирах”**

А. В центре внимания: Снижение уровня бедности в сельских районах было и остаётся ключевым фактором сокращения масштабов бедности в целом

2 **Сельское хозяйство: показатели, многообразие, факторы неопределённости**

В. В центре внимания: Биотопливо – перспективы и риски

3 **Сельские домохозяйства и пути преодоления ими бедности**

С. В центре внимания: Как связаны между собой сельскохозяйственное производство и продовольственная безопасность?

Часть II

Какими средствами можно обеспечить эффективное содействие сельского хозяйства процессу развития?

4 **Реформирование политики в области торговли, ценообразования и субсидирования**

5 **Выход сельского хозяйства на рынок**

D. В центре внимания: Агробизнес в интересах развития

6 **Поддержка конкурентоспособности мелких крестьянских хозяйств за счет инновационных институциональных решений**

7 Внедрение научно-технических инноваций

E. В центре внимания: Использование преимуществ генетически модифицированных культур в интересах бедных слоев населения

8 Повышение экологической устойчивости сельского хозяйства

F. В центре внимания: Адаптация к изменению климата и смягчение воздействия сельского хозяйства на климат

9 От сельского хозяйства к иным видам деятельности

G. В центре внимания: Образование и навыки, необходимые для развития сельских районов

H. В центре внимания: Двусторонняя взаимосвязь между сельским хозяйством и охраной здоровья

Часть III

Каким образом можно наиболее эффективно осуществлять программы использования сельского хозяйства в целях развития?

10 Формирование национальных программ в трех “сельскохозяйственных мирах”

11 Совершенствование управления на всех уровнях – от местного до глобального

Библиография

Примечания

Литература

Выборочные показатели

Указатель

Предисловие

Сельское хозяйство – один из важнейших инструментов развития, необходимых для достижения провозглашенной в Декларации тысячелетия Цели в области развития, предусматривающей сокращение наполовину к 2015 году доли населения, страдающего от нищеты и голода. Это – лейтмотив "Доклада о мировом развитии" (ДМР) за текущий год, 30-го ежегодного выпуска этой серии изданий. Три четверти бедного населения развивающихся стран проживает в сельской местности, и для большинства этих людей основным источником доходов прямо или косвенно является сельское хозяйство. В этом Докладе содержатся рекомендации правительствам и международному сообществу по вопросам разработки и реализации программ использования сельского хозяйства в интересах развития, способных изменить жизнь сотен миллионов бедных жителей сельских районов.

В Докладе подчеркивается, что решения требуют две основные задачи регионального масштаба. В большинстве стран Африки к югу от Сахары развитие сельского хозяйства – это надежное решение таких проблем, как ускорение экономического роста, преодоление бедности и укрепление продовольственной безопасности. Рост продуктивности сельского хозяйства жизненно важен для стимулирования роста других секторов экономики. Однако ускорение темпов роста требует резкого повышения продуктивности мелких фермерских хозяйств в сочетании с более эффективной поддержкой миллионов крестьян (многие из которых проживают в отдаленных районах), ведущих натуральное хозяйство. В последнее время в этом направлении достигнуты более весомые результаты, что выглядит достаточно многообещающе, и в Докладе указывается на целый ряд новых удачных решений, которые можно внедрить в более широких масштабах.

В Азии для преодоления широко распространенной в регионе бедности необходимо принимать меры по преодолению растущего разрыва в доходах между городом и деревней. Хотя страны Азии и демонстрируют высокие темпы экономического роста, численность сельского населения, живущего в нищете, по-прежнему превышает в этих странах 600 миллионов человек, и, невзирая на массовую миграцию сельских жителей в города, в течение ближайших десятилетий преобладание бедноты среди сельского населения сохранится. По этой причине особое внимание в этом ДМР уделяется способам создания рабочих мест в сельской местности за счет диверсификации сельского хозяйства – развития его трудоёмких, высокодоходных направлений, связанных с динамично развивающимися несельскохозяйственными видами экономической деятельности на селе.

На фоне растущей нехватки земельных и водных ресурсов и усиливающегося воздействия иных факторов, вызванных глобализацией, во всех регионах мира становится очевидным, что будущее сельского хозяйства неразрывно связано с более рачительным отношением к природным ресурсам. При наличии надлежащих стимулов и инвестиций можно сократить масштаб воздействия сельского хозяйства на окружающую среду и использовать потенциал экологических услуг для охраны водосборных бассейнов и биоразнообразия.

Быстрое расширение национальных и международных рынков, инновационные институциональные решения в сфере рынков, финансирования и совместных действий, революция в сфере биотехнологии и информационных технологий – всё это открывает сегодня захватывающие возможности использования сельского хозяйства для содействия развитию. Однако для того, чтобы использовать эти возможности, понадобится проявить политическую волю к проведению реформ, направленных на совершенствование управления сельским хозяйством.

В конечном итоге, одним из условий успеха будут и согласованные действия по решению стоящих перед нами проблем со стороны международного сообщества, содействующего процессу развития. Нам необходимо выработать единые правила игры в области международной торговли, обеспечить глобальные общественные блага – такие, как

технологии производства основных продуктов питания в тропическом поясе, – помочь развивающимся странам в решении проблем, вызываемых изменением климата, и отвести от мира нависшую над ним угрозу глобальных эпидемий болезней растений, животных и человека. Ставка здесь – это благосостояние 900 миллионов бедных жителей сёл, которые также заслуживают своей доли выгод от устойчивого процесса глобализации в интересах всех слоёв населения.

Robert B. Zoellick

Роберт Б. Зеллик
Президент
Группы организаций
Всемирного банка

Выражение признательности

Настоящий Доклад подготовлен базовой группой специалистов под руководством Дерека Байерли иАлэна де Жанври. В нее вошли Элизабет Садуле, Роберт Таунсенд и Ирина Клычникова. Содействие группе оказывали Гарольд Олдерман, Беатрис Авалос-Сарторио, Хулио Бердеге, Регина Бирнер, Линн Браун, Майкл Картер, Люк Кристиансен, Мари-Элен Колльон, Клаус Дайнингер, Питер Хейзелл, Карен Макур, Майкл Моррис, Паула Саванти и Дина Умали-Дайнингер, подготовившие отдельные разделы Доклада. Кроме того, содействие группе также оказывали Нура Аберман, Хорхе Агуэро, Шахруз Бадкубей, Сара Бэрд, Леандр Бассоль, Бенджамин Дэвис, Нанго Дембеле, Ашок Гулати, Коринна Хокс, Тидиан Кинда, Мелисса Клинк, Алекс Маккалла, Клаудио Монтенегро, Стефано Паджола, Эйя Пеху, Катрин Рагаза, Анти Сеелаф и Джон Стаатц.

Работа осуществлялась под общим руководством Франсуа Бургиньона в сотрудничестве с Тематической сетью по вопросам устойчивого развития. Главным редактором Доклада был Брюс Росс-Ларсон. Множество ценных советов дали нам Ким Андерсон, Ханс Бинсвангер, Карен Макконнелл Брукс, Марк Кэклер, Мануэль Чирибога, Кевин Кливер, Кристофер Дельгадо, Шантаянан Деватаджан, Жозуэ Дион, Гершон Федер, Алан Гарольд Гелб, Равви Канбур, Джеффри Льюис, Вере Омамо, Кейдзиро Оцука, Раджул Пандья-Лорч, Прабху Пингали, Пьер Рондо, Костас Стамулис, Эрик Торбек, К. Петер Тиммер, Иоахим фон Браун, сотрудники Департамента сельского хозяйства и развития сельских районов и Тематической сети по вопросам устойчивого развития Всемирного банка, сотрудники Латиноамериканского центра развития сельских районов (РИМИСП) и многие другие. Всем им мы выражаем нашу искреннюю признательность. Кроме того, полезные замечания и соображения высказали многие сотрудники Всемирного банка и специалисты других организаций. Группа сбора и обработки данных о развитии участвовала в подготовке статистического приложения и отвечала за раздел "Выборочные показатели мирового развития".

Мы также выражаем признательность за щедрую поддержку многостороннему программному трастовому фонду, Канадскому агентству международного развития, Фонду Форда, Министерству иностранных дел Франции, Глобальной платформе доноров по вопросам развития сельских районов, Международному исследовательскому центру по проблемам развития, Международному фонду сельскохозяйственного развития, Международной организации по укреплению потенциала (ИнВЕнт), Министерству финансов Японии, программе "Знания во имя перемен", Научному совету Консультативной группы по международным исследованиям в области сельского хозяйства, Шведскому агентству по сотрудничеству в области международного развития, Швейцарскому агентству развития и сотрудничества, Министерству по делам международного развития Соединённого Королевства, Агентству Соединенных Штатов по международному развитию и Фонду Уильяма и Флоры Хьюлетт.

Группа провела многочисленные и в высшей степени полезные консультации, в том числе совещания и региональные семинары в штаб-квартире Банка, в Австралии, Германии, Индии, Италии, Канаде, Кении, Мали, Норвегии, Соединенном Королевстве, Франции, Швеции и Японии. Проект доклада обсуждался также в онлайновом режиме. Группа выражает признательность участникам этих семинаров, видеоконференций и дискуссий – ученым, исследователям, правительственным должностным лицам, сотрудникам неправительственных организаций, организаций гражданского общества и частного сектора.

Ребекка Сугуи исполняла в группе обязанности старшего административного помощника, Офелия Вальядолид – ассистента по программе, Джейсон Виктор и Мария Хейзел Макадангданг работали в качестве референтов. Эванджелина Санто-Доминго была помощником по управлению ресурсами.

Обзор

Африканская женщина с привязанным на спине ребенком, мотыгой пропалывающая просо на выжженном солнцем поле, – живой образ сельской бедности. Для ее большой семьи и миллионов подобных ей те скудные плоды, которые приносит натуральное сельское хозяйство, – это единственный шанс выжить. Но другие – и мужчины, и женщины – ищут разные пути выхода из бедности. Некоторые крестьяне создают организации производителей и заключают с экспортерами и супермаркетами договоры о продаже своей продукции, выращиваемой на орошаемых землях. Другие нанимаются на работу в крупные хозяйства, которые за счёт масштабов производства восполняют потребности современных рынков продуктов питания. Наконец, некоторые сельские жители отходят от сельскохозяйственного производства и создают малые предприятия по продаже переработанных продовольственных товаров.

Сферы сельскохозяйственного производства обширны, разнообразны и претерпевают быстрые изменения, однако при надлежащей политике и инвестиционной поддержке на местном, национальном и глобальном уровнях сельское хозяйство сегодня превращается для сотен миллионов сельских бедняков в источник новых возможностей преодоления бедности. Пути выхода из бедности для тех, кто занимается сельским хозяйством, включают земледелие и животноводство в условиях мелкого фермерского хозяйства, работу по найму в сфере "нового агробизнеса", где производится высокотоварная сельскохозяйственная продукция, а также предпринимательскую деятельность и занятость во вновь возникающих неаграрных отраслях сельской экономики.

В XXI веке сельское хозяйство по-прежнему является важнейшим инструментом обеспечения устойчивого развития и сокращения бедности. Три четверти бедного населения развивающихся стран – сельские жители, для которых сельское хозяйство является основным источником средств к существованию. Из них 2,1 миллиарда человек живут менее чем на 2 долл. США в день, а 880 миллионов – менее чем на 1 долл. США в день[1]. Учитывая места проживания, навыки и умения этих людей, развитие сельского хозяйства является необходимой предпосылкой достижения Цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, по сокращению вдвое к 2015 году доли населения, страдающего от нищеты и голода, с дальнейшим сокращением масштабов бедности и голода в течение последующих нескольких десятилетий. Само по себе развитие сельского хозяйства не обеспечит масштабного сокращения бедности, однако доказано, что оно располагает уникальными возможностями для решения этой задачи. Со времени публикации предыдущего Доклада о мировом развитии по проблемам сельского хозяйства прошло 25 лет, и, учитывая произошедшее за это время кардинальное изменение глобального контекста в связи с появлением новых возможностей и вызовов, настало время вновь сделать сельское хозяйство основным пунктом повестки дня в области развития[2].

Сельское хозяйство развивается в трех разных категориях стран – в странах с аграрной экономикой, с переходным типом экономики от аграрной к урбанизированной и урбанизированных странах. И в каждой из этих групп стран сельское хозяйство играет свою особую роль в обеспечении устойчивого роста и сокращения масштабов бедности.

В странах с аграрной экономикой – к их числу относится большинство стран Африки к югу от Сахары, – сельское хозяйство и связанные с ним отрасли производства играют решающую роль в обеспечении экономического роста, сокращении массовой бедности и обеспечении продовольственной безопасности. ***Для того чтобы сельское хозяйство стало***

двигателем экономического роста в аграрных странах, необходимы революционные изменения продуктивности мелкотоварных крестьянских хозяйств. С учетом уникальности системы сельскохозяйственного производства и институтов в странах Африки к югу от Сахары, такой переворот будет отличаться от азиатской "зеленой революции". Но как осуществить это после того, как многолетние усилия дали весьма скромные плоды? Эта задача остаётся весьма непростой. Однако ситуация изменилась, и теперь можно опереться на многочисленные достижения на местах и новые возможности.

В странах с переходным типом экономики, к числу которых относится большинство стран Южной и Восточной Азии, Ближнего Востока и Северной Африки, основными источниками социальной и политической напряженности являются быстро увеличивающийся разрыв в уровнях доходов между сельским и городским населением и сохраняющаяся крайняя нищета сельских жителей. Ни протекционистские меры в отношении сельского хозяйства, приводящие к росту цен на продовольствие (поскольку значительное число бедняков относится к числу "нетто-покупателей" продуктов питания), ни предоставление субсидий не обеспечивают устойчивого решения этой проблемы. ***Для решения проблемы неравенства в доходах в странах с переходным типом экономики необходим комплексный подход, предполагающий разнообразные пути преодоления бедности, в том числе переход к производству приносящих более высокий доход видов сельскохозяйственной продукции, распространение в сельских районах видов производственной деятельности, не связанных с сельским хозяйством, а также оказание помощи тем, кто хочет отказаться от занятия сельским хозяйством.*** Все это требует инновационных подходов в экономической политике и большой политической решимости. Однако это может улучшить положение 600 миллионов сельских бедняков.

В урбанизированных странах, к числу которых относится большинство государств Латинской Америки и многие страны Европы и Центральной Азии, сельское хозяйство может способствовать сокращению масштабов бедности, еще сохраняющейся в сельских районах, если фермеры начнут напрямую поставлять продукцию на современные продовольственные рынки, если в сельском хозяйстве и агропромышленном секторе будут созданы хорошие рабочие места, и если возникнут рынки экологических услуг.

По мере нарастания дефицита ресурсов и усиления воздействия экзогенных факторов растёт взаимосвязь между развитием сельского хозяйства и охраной окружающей среды. ***Есть возможность сократить масштаб воздействия сельского хозяйства на окружающую среду, снизить уязвимость систем сельскохозяйственного производства к изменениям климата и добиться, чтобы сельское хозяйство оказывало больше экологических услуг.*** Решение кроется не в том, чтобы замедлить темпы сельскохозяйственного развития, а в том, чтобы создавать более устойчивые производственные системы. Первый шаг на этом пути заключается в том, чтобы создать к этому надлежащие стимулы путем укрепления прав собственности и отказа от субсидий, ведущих к истощению природных ресурсов. Необходимо срочно принять меры по адаптации сельского хозяйства к изменению климата, от которого в наибольшей мере пострадают мелкие фермеры – и пострадают несправедливо, поскольку их доля вины в случившемся минимальна.

Таким образом, в сельском хозяйстве заложен огромный потенциал экономического роста, сокращения бедности и оказания услуг в сфере охраны окружающей среды, но для того, чтобы этот потенциал был реализован, требуется активное участие государства – предоставление ключевых общественных благ, улучшение инвестиционного климата, регулирование использования природных ресурсов и обеспечение желаемых результатов в социальной области. ***Чтобы сельское хозяйство внесло свой вклад в решение задач развития, необходимо совершенствовать управление сельским хозяйством на местном, национальном и глобальном уровнях.*** Государству необходимо наращивать свой потенциал в области межотраслевой координации и создания партнерств с участием представителей частного сектора и гражданского общества. На глобальном уровне необходимо решить сложные проблемы, касающиеся взаимосвязанных соглашений и международных общественных благ. Расширение прав и возможностей гражданского общества и, в частности, организаций производителей, играет важную роль в улучшении качества управления на всех уровнях.

В настоящем Докладе рассматриваются три основных вопроса:

- Каким образом сельское хозяйство может способствовать развитию? Сельское хозяйство стало основой экономиче-

ского роста и сокращения бедности во многих странах, но еще большее число стран могло бы ощутить эти выгоды, если бы их правительства и доноры отказались от многолетней практики пренебрежения этой сферой, восполнили недостаточные инвестиции и прекратили осуществление инвестиций, имеющих искажающий эффект.

- Какими средствами можно обеспечить эффективное содействие сельского хозяйства процессу развития? Основные приоритеты состоят в увеличении активов бедных домохозяйств, повышении производительности мелких крестьянских хозяйств и сельского хозяйства в целом и в создании в сельской местности экономических возможностей неаграрного характера, которыми могли бы воспользоваться бедные слои сельского населения.
- Каким образом можно наиболее эффективно осуществлять программы использования сельского хозяйства в целях развития? Для этого необходимо разрабатывать меры политики и процессы принятия решений, в наибольшей степени соответствующие экономическим и социальным условиям каждой страны, обеспечивать политическую поддержку и совершенствовать управление сельским хозяйством.

Каким образом сельское хозяйство может способствовать развитию?

Некоторые особенности сельского хозяйства делают его уникальным инструментом содействия развитию

Сельское хозяйство совместно с другими отраслями может стимулировать ускоренный экономический рост, сокращать бедность и обеспечивать экологическую устойчивость. В настоящем Докладе понятие “сельское хозяйство” включает растениеводство, животноводство, агролесомелиорацию и аквакультуру, но не включает лесное хозяйство и коммерческий рыбный промысел, поскольку для анализа этих отраслей требуются во многом иные методы анализа. Однако взаимосвязь между агролесомелиорацией и лесным хозяйством принимается во внимание в тех случаях, когда речь идет о сведении лесов, изменении климата и экологических услугах.

Вклад сельского хозяйства в развитие многообразен. Сельское хозяйство способствует развитию как вид экономической деятельности, как источник доходов и как поставщик экологических услуг, и всё это превращает эту отрасль в уникальный инструмент развития.

- ***Вид экономической деятельности.*** Сельское хозяйство может быть источником роста национальной экономики, направлением инвестиций для частного сектора и основным двигателем развития связанных с сельским хозяйством отраслей и несельскохозяйственного производства в сельской местности. Две трети прибавочной стоимости в сфере мирового сельского хозяйства создаются в развивающихся странах. В странах с аграрной экономикой оно дает примерно 29 процентов валового внутреннего продукта (ВВП) и является источником занятости для 65 процентов рабочей силы. В странах с переходным типом экономики и урбанизированных странах в цепочке создания стоимости на долю связанных с сельским хозяйством производств и услуг зачастую приходится более 30 процентов ВВП.

  Сельскохозяйственное производство важно для обеспечения продовольственной безопасности, поскольку оно является источником доходов для большинства сельских бедняков. Особенно важную роль оно играет для двенадцати стран Африки к югу от Сахары с общим населением примерно 200 миллионов человек, для которых характерны значительная нестабильность объемов собственного производства сельхозпродукции, ограниченные возможности сбыта основных продуктов питания и валютные проблемы, не позволяющие удовлетворять потребности этих стран в продовольствии за счет импорта. Эти страны периодически сталкиваются с проблемой нехватки продовольствия, зависят от негарантированных поставок продовольственной помощи, и для них увеличение и стабилизация объемов отечественного производства сельхозпродукции являются залогом обеспечения продовольственной безопасности.
- ***Источник доходов.*** По некоторым оценкам, сельское хозяйство является источником дохода для 86 процентов сельского населения. Оно дает работу 1,3 миллиарда крестьян и безземельных работников, обеспечивает “социальную поддержку за счет подсобных хозяйств” в случае экономических потрясений в городах и является основой существования жизнеспособных сельских общин. Три миллиарда человек из 5,5 миллиард-

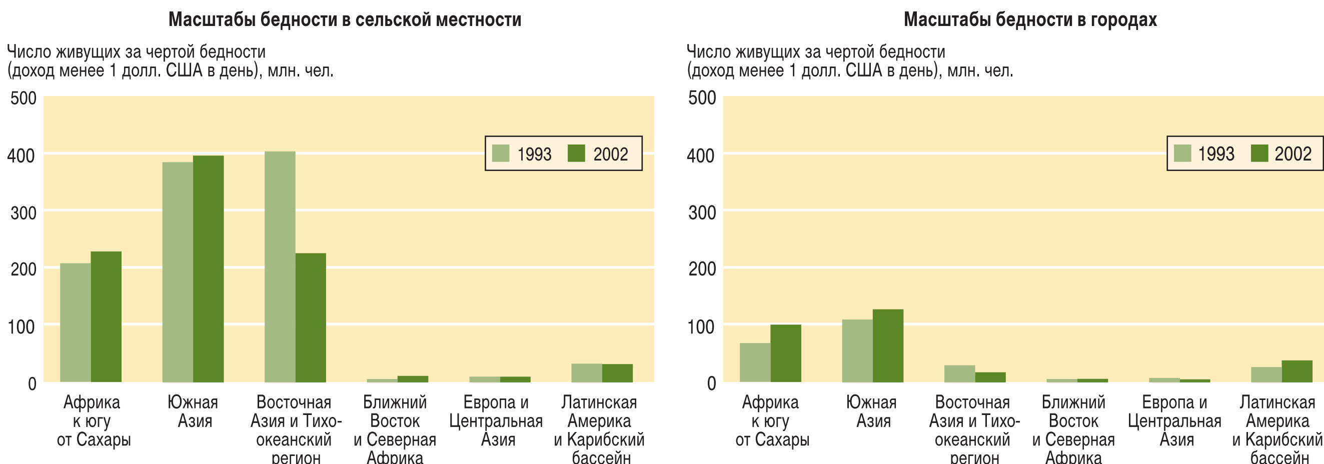
ного населения развивающихся стран, то есть почти половина жителей планеты, живут в сельской местности. Примерно 2,5 миллиарда из них являются членами домохозяйств, занимающихся сельским хозяйством, а 1,5 миллиарда – членами мелких крестьянских домохозяйств[3].

Недавнее сокращение доли населения развивающихся стран, живущего менее чем на 1 долл. США в день, – с 28 процентов в 1993 году до 22 процентов в 2002 году – произошло, в основном, за счет сокращения масштабов бедности в сельской местности (с 37 до 29 процентов), тогда как в городах показатель бедности остается почти неизменным (13 процентов). Сокращение масштабов бедности среди сельского населения более чем на 80 процентов обусловлено улучшением положения в сельских районах, а не миграцией бедных слоев населения. Соответственно, вопреки распространенному мнению, миграция в города не является основным средством сокращения масштабов бедности в сельской местности (равно как и в мире).

Однако существенное снижение численности бедного сельского населения (с 1 036 млрд. в 1993 году до 883 млн. в 2003 году) имело место только в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе (рисунок 1). В Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары численность бедного сельского населения продолжала расти и, по-видимому, будет превышать количество бедных в городах вплоть до 2040 года. Приоритетной задачей в этих регионах является максимальное использование потенциала сельского хозяйства для сокращения масштабов бедности.

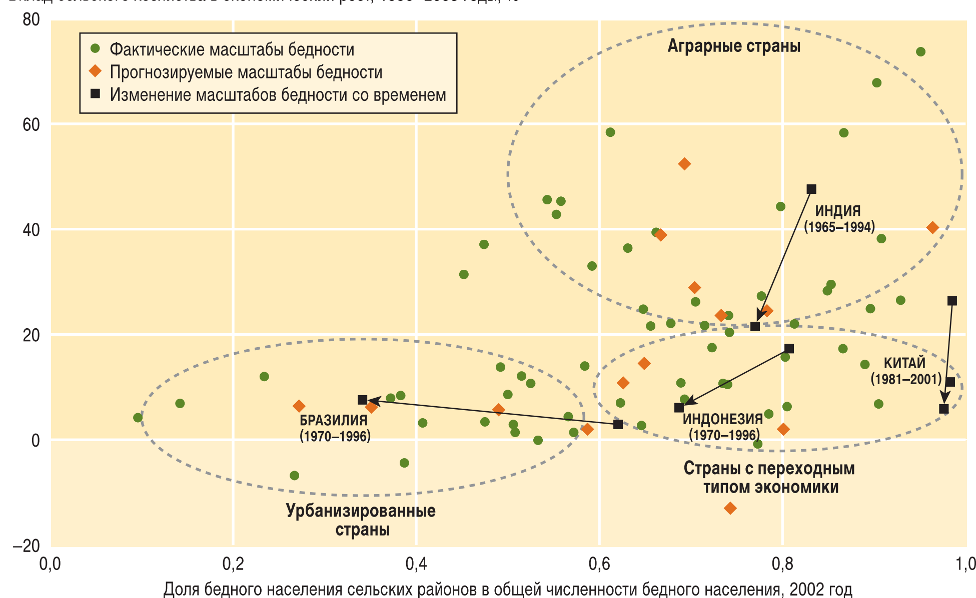
- ***Источник экологических услуг.*** Используя (зачастую нерационально) природные ресурсы, сельское хозяйство может стать источником как благоприятных, так и неблагоприятных последствий для окружающей среды. На сегодняшний день оно является крупнейшим потребителем воды, усугубляя ее нехватку. Оно же становится основной причиной истощения подземных вод, агрохимических загрязнений, истощения почв и глобального изменения климата, поскольку на его долю приходится до 30 процентов выбросов парниковых газов. Но одновременно сельское хозяйство – это еще и крупный, зачастую непризнанный и неоплачиваемый поставщик экологических услуг, связывающий углерод, регулирующий водосборы и сохраняющий биоразнообразие. По мере истощения ресурсов, изменения климата и осознания экологических издержек традиционные методы использования природных ресурсов сельским хозяйством становятся все менее приемлемыми. Настоятельно необходимо снизить уязвимость системы хозяйствования бедного населения сёл перед лицом изменения климата. Усиление внимания к взаимодействию между сельским хозяйством, сохранением природных ресурсов и окружающей средой должно стать составной частью использования сельского хозяйства в интересах развития.

Рисунок 1. Численность бедного населения в странах Южной Азии и Африки к югу от Сахары в период с 1993 по 2002 год увеличивалась (черта бедности – доход в 1 долл. США в день)



Источник: Ravallion, Chen, and Sangraula 2007.

Рисунок 2. По вкладу сельского хозяйства в экономический рост и доле сельского населения среди бедных выделяются три группы стран: страны с аграрной экономикой, страны с переходным типом экономики и урбанизированные страны



Источник: Авторский коллектив ДМР-2008.
Примечание: стрелками обозначено направление перемещения Бразилии, Индии, Индонезии и Китая.

Таблица 1. Характеристики трех категорий стран, 2005 год

	Страны с аграрной экономикой	Страны с переходным типом экономики	Урбанизированные страны
Численность сельского населения (млн.), 2005 г.	417	2 220	255
Доля сельского населения (%), 2005 г.	68	63	26
ВВП на душу населения (долл. США в ценах 2000 года), 2005 г.	379	1 068	3 489
Доля сельского хозяйства в ВВП (%), 2005 г.	29	13	6
Ежегодный прирост доли сельского хозяйства в ВВП, 1993–2005 гг. (%)	4,0	2,9	2,2
Ежегодный прирост доли остальной экономики в ВВП, 1993–2005 гг. (%)	3,5	7,0	2,7
Численность бедного сельского населения (млн.), 2002 г.	170	583	32
Уровень бедности в сельской местности, 2002 г. (%)	51	28	13

Источники: Ravallion, Chen, and Sangraula 2007; World Bank 2006.
Примечание: В качестве черты бедности принят доход в 1,08 долл. США в день исходя из стоимости доллара США по паритету покупательной способности на 1993 год.

Вклад сельского хозяйства в развитие трех категорий стран неодинаков. Роль сельского хозяйства в содействии развитию различных стран неодинакова и определяется тем, в какой мере эти страны ориентируются на сельское хозяйство как на источник экономического роста и средство сокращения бедности. Вклад сельского хозяйства в экономический рост и сокращение бедности можно определить, сгруппировав страны по доле сельского хозяйства в совокупном росте за последние 15 лет, а также по нынешнему уровню бедности в сельских районах, используя в качестве черты бедности доход в 2 долл. США в день (рисунок 2). В результате можно выделить три группы стран, резко отличающихся друг от друга по роли сельского хозяйства (таблица 1):

- ***Страны с аграрной экономикой*** – здесь сельское хозяйство является одним из основных источников экономического роста, обеспечивая, в среднем, 32 процента прироста ВВП. Связано это, в основном, с тем, что сельское хозяйство создает существенную долю ВВП, и что большинство бедного населения (70 процентов) проживает в сёлах. В этих странах – главным образом, в странах Африки к югу от Сахары, – насчитывается 417 миллионов сельских жителей. Восемьдесят два процента сельского населения стран Африки к югу от Сахары проживает в странах, основу экономики которых составляет сельское хозяйство.
- ***Страны с переходным типом экономики*** – здесь сельское хозяйство уже не является главным источником экономического роста; за его счет обеспечивается, в среднем, всего 7 процентов прироста ВВП, однако подавляющее большинство бедных по-прежнему сосредоточено в сёлах (в сельских районах проживает 82 процента всего бедного населения). В этой группе стран, типичными представителями которой являются Индия, Индонезия, Китай, Марокко и Румыния, насчитывается более 2,2 миллиарда сельских жителей. Девяносто восемь процентов сельского населения в Южной Азии, 96 процентов – в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе и 92 процента на Ближнем Востоке и в Северной Африке – это жители стран с переходным типом экономики.
- ***Урбанизированные страны*** – здесь роль сельского хозяйства в обеспечении экономического роста еще меньше: в среднем, 5 процентов, а бедное население сосредоточено, в основном, в городах. Но и в этом случае 45 процентов населения сельских районов – это бедные, а на долю агропромышленного комплекса, пищевой промышленности и сопутствующих услуг приходится одна треть ВВП. К этой группе, численность сельского населения которой составляет 255 миллионов человек, относятся большинство стран Латинской Америки и Карибского бассейна, а также многие страны Европы и Центральной Азии. Восемьдесят восемь процентов сельского населения двух этих регионов проживают в урбанизированных странах.

В процессе развития страны могут переходить из одной группы в другую. В течение последних 20 лет Китай и Индия из группы аграрных стран переместились в группу стран с переходным типом экономики, тогда как Индонезия приблизилась к группе урбанизированных стран (рисунок 2). Кроме того, внутри стран существуют ярко выраженные географические диспропорции – так, во многих странах с переходным типом экономики и урбанизированных странах существуют регионы с аграрной экономикой (например, Бихар в Индии и Чьяпас в Мексике).

Распределение регионов внутри стран по их сельскохозяйственному потенциалу и доступности рынков показывает, что 61 процент сельского населения в развивающихся странах проживает в районах с благоприятными агроэкологическими условиями – орошаемых, с влажным или умеренно-влажным климатом, где стресс в связи с нехваткой воды маловероятен, а доступность рынка оценивается как средняя или хорошая (торговый город с населением от 5000 человек расположен менее чем в пяти часах езды). Однако две трети сельского населения в странах Африки к югу от Сахары проживают в районах с менее благоприятными условиями, отнесенных к числу засушливых или семиаридных, либо не имеющих хорошего доступа к рынку. В пяти странах, по которым имеются подробные карты бедности, распространенность бедности выше в районах с менее благоприятными условиями, однако большинство бедных проживает в районах с благоприятными условиями. Поэтому использование сельского хозяйства для сокращения масштабов бедности предполагает не только инвестиции в районы с менее благоприятными условиями для борьбы с крайней бедностью, но и принятие мер в интересах многочисленного бедного населения в районах с благоприятными условиями.

Отличительная черта сельских регионов – неоднородность. Отличительной особенностью сельских районов является экономическая и социальная неоднородность. Крупные высокотоварные фермерские хозяйства соседствуют здесь с мелкими крестьянскими хозяйствами. Однако и мелкие крестьянские хозяйства далеко не однородны. Те из них, которые занимаются товарным производством, поставляют излишки продукции на продуктовые рынки и получают свою долю выгоды от расширения рыночного спроса на новые высокодоходные виды сельскохозяйственной продукции. Но многие другие ведут натуральное хозяйство, в основном из-за недостаточности своих активов и неблагоприятных внешних условий. Потребляя

основную часть производимых продуктов питания, они выходят на рынок в качестве покупателей продовольствия и продавцов рабочей силы. Принадлежность к той или иной группе определяется не только наличием активов, но и гендерной, этнической принадлежностью и социальным статусом, поскольку всё это предполагает неодинаковую способность использовать одни и те же активы и ресурсы в ответ на открывающиеся возможности.

Неоднородность наблюдается и на сельских рынках труда, где имеется много не требующих высокой квалификации и плохо оплачиваемых рабочих мест в сельском хозяйстве и очень мало рабочих мест, предполагающих высокую квалификацию и открывающих работникам пути преодоления бедности. Неоднородность присутствует в сфере неаграрной сельской экономики, где наряду с малопроизводительной самостоятельной занятостью и работой по найму можно найти работу и на динамично развивающихся предприятиях. Наблюдается неоднородность и в последствиях миграции, когда одни бедные жители сёл выбираются из нищеты, тогда как другие попадают в городские трущобы и по-прежнему остаются бедными.

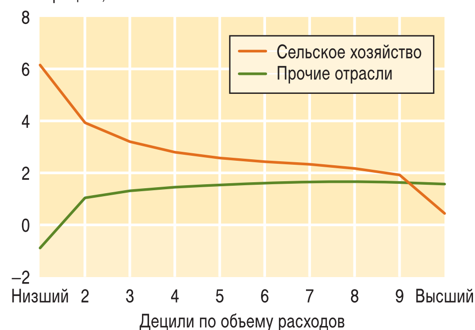
Подобная повсеместно распространенная в сельском хозяйстве и сельском обществе неоднородность должна учитываться в ходе разработки государственной политики по использованию сельского хозяйства в интересах развития. Как правило, от любой экономической реформы одни выигрывают, а другие проигрывают. Либерализация торговли, приводящая к росту цен на продовольствие, – это удар по “нетто-покупателям” (крупнейшей группе бедных жителей сёл в таких странах, как Боливия и Бангладеш) и благо для “нетто-продавцов” (крупнейшей группы бедных жителей сёл в Камбодже и во Вьетнаме). Экономическая политика должна носить дифференцированный характер и учитывать статус и положение домохозяйств, в особенности нормы, сложившиеся в гендерной сфере. Задача дифференцированной политики – не создавать преимущества для одних групп за счет других, а более рационально отражать интересы всех домохозяйств, в первую очередь, самых бедных, учитывая их положение и потребности. Поиск правильного соотношения мер в отношении находящихся в более и менее выгодном положении отраслей, регионов и домохозяйств – это одна из сложнейших политических задач, с которыми имеют дело беднейшие страны, испытывающие серьезный недостаток ресурсов.

Сельское хозяйство оказывает огромное влияние на развитие

Сельское хозяйство обладает особым потенциалом в деле сокращения бедности. Рост сельского хозяйства имеет огромный потенциал для сокращения бедности во всех категориях стран. Согласно оценкам, основанным на сопоставлении данных по ряду стран, рост ВВП, обусловленный ростом сельского хозяйства, по меньшей мере вдвое эффективнее способствует сокращению бедности, нежели рост ВВП, полученный за счет других отраслей (рисунок 3). Подсчитано, что в Китае совокупный экономический рост, обусловленный развитием сельского хозяйства, в 3,5 раза эффективнее влияет на сокращение масштабов бедности, чем рост несельскохозяйственных отраслей, а в странах Латинской Америки он эффективнее в 2,7 раза. Быстрый рост сельского хозяйства – в Индии вызванный к жизни внедрением технических новшеств (внедрение высокодоходных сельскохозяйственных культур), а в Китае – инновациями в институциональной сфере (система ответственности домохозяйств и либерализация рынков) – повлек за собой масштабное снижение уровня бедности в сёлах. А быстрое сокращение бедности, наблюдавшееся в последнее время в Гане, имело место, в значительной мере, в сельских домохозяйствах, отчасти являясь результатом роста сельскохозяйственного производства.

В аграрных странах сельское хозяйство может стать локомотивом роста экономики в целом. Сельское хозяйство

Рисунок 3. Рост ВВП, обусловленный развитием сельскохозяйственного производства, приносит существенно больше выгод беднейшей половине населения



Источник: Ligon and Sadoulet 2007.
Примечание: Расчеты на основе данных по 42 странам за период с 1981 по 2003 год. У низшей половины децилей по объему расходов наблюдаются статистически существенные различия в приросте потребления.

имеет устойчивую репутацию эффективного инструмента сокращения бедности. Но может ли оно стать и ведущей отраслью, на которую могут опереться стратегии обеспечения роста в странах с аграрной экономикой? В пользу этого, помимо очевидной масштабности данной отрасли, говорят еще два аргумента, применимых в отношении аграрных стран Африки к югу от Сахары.

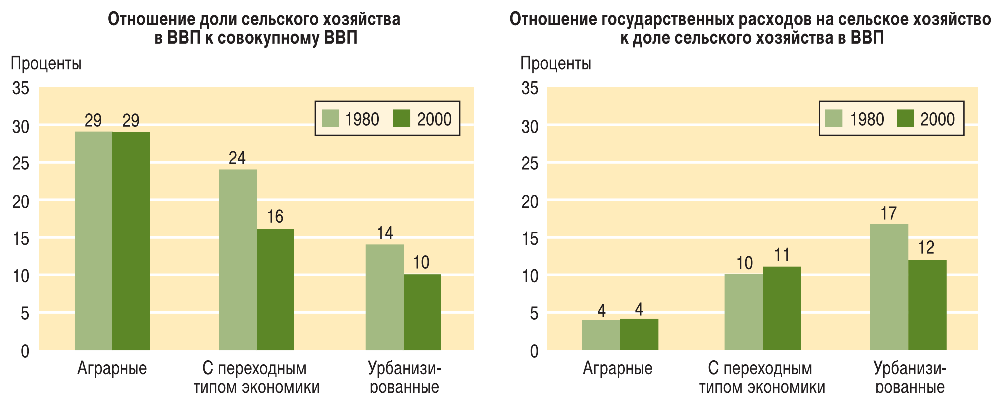
Первый из этих аргументов заключается в том, что во многих из этих стран так и не развился нормальный рынок продуктов питания. Это – следствие высоких транзакционных издержек и преобладания среди основных продуктов питания "слаборыночных" культур, таких, как корнеплоды, клубневые и местные зерновые культуры. Поэтому многие такие страны вынуждены по большей части ориентироваться на самообеспечение продовольствием. Производительность сельского хозяйства определяет цены на продовольствие, что, в свою очередь, определяет затраты на заработную плату и конкурентоспособность ориентирующихся на рынок отраслей. Поэтому ключевым условием экономического роста является урожайность основных культур.

Второй аргумент заключается в том, что среди отраслей, ориентированных на рынок, сырьевые отрасли (сельское хозяйство и горнодобывающая промышленность) и переработка сельскохозяйственной продукции еще в течение многих лет будут иметь сравнительные преимущества ввиду обеспеченности ресурсами и неблагоприятных условий для инвестирования в обрабатывающую промышленность. Для большинства стран основным источником иностранной валюты является экспорт различных видов необработанного и обработанного сырья, а также туризм. Кроме того, рост как нерыночных, так и рыночных подотраслей сельского хозяйства стимулирует высокие темпы роста в других секторах экономики за счет мультиплицирующего воздействия.

Именно поэтому на протяжении еще многих лет стратегии экономического роста в большинстве аграрных стран необходимо будет основывать на развитии сельского хозяйства. Существуют многочисленные свидетельства успешного использования сельского хозяйства как основы экономического роста на начальной стадии процесса развития. Рост сельскохозяйственного производства предшествовал промышленным революциям, прокатившимся по регионам с умеренным климатом, начиная с Англии в середине XVIII века и заканчивая Японией в конце XIX века. В недавнем прошлом быстрый рост сельского хозяйства в Китае, Индии и Вьетнаме стал предтечей подъема промышленности. Хорошо известно, что сельское хозяйство обладает особым потенциалом как в отношении борьбы с бедностью, так и в качестве основы экономического роста на первых его этапах.

Однако возможности сельского хозяйства для развития используются далеко не в полной мере. Наряду с этими успехами имел место и ряд неудач в попытках использовать сельское хозяйств в интересах развития. Во многих странах с аграрной экономикой прирост сельскохозяйственного производства в расчете на душу населения всё ещё очень невысок, а структурные преобразования идут медленно (на фоне роста ВВП в расчете на душу населения доля сельского хозяйства в ВВП снижается, а доля промышленности и услуг растет). Подобное происходит во многих регионах стран, относящихся ко всем вышеупомянутым группам. Быстрый рост населения, сокращение размеров крестьянских хозяйств, истощение почв и неиспользованные возможности для диверсификации доходов и миграции – все это создает тяжелую ситуацию, и возможности сельского хозяйства повлиять на развитие остаются невостребованными. Это является и следствием политики, которая предполагает наложение чрезмерного налогового бремени на сельское хозяйство и недостаточные инвестиции в него, отражая политико-экономические подходы, при которых во главу угла ставятся интересы города. В отличие от успешно развивающихся стран с переходным типом экономики в период, когда доля их сельского хозяйства в ВВП была по-прежнему велика, в аграрных странах государственные расходы на сельское хозяйство, выраженные в процентах от его доли в ВВП, очень низки (в 2004 году в странах с аграрной экономикой они составляли 4 процента, тогда как в странах с переходным типом экономики в 1980 году – 10 процентов, рисунок 4). Постоянно повторяющиеся продовольственные кризисы также побуждают государства и доноров отдавать предпочтение прямым поставкам продовольствия, а не инвестициям в обеспечение экономического роста и продовольственной безопасности путем повышения доходов. Там, где женщины составляют большинство мелких землевладельцев, неспособность полностью реализовать их потенциал в сфере сельского хозяйства ведет к замедлению роста и отсутствию продовольственной безопасности.

Рисунок 4. Государственные расходы на сельское хозяйство ниже всего в аграрных странах, где эта отрасль вносит наибольший вклад в ВВП



Источник: Fan, готовится к печати.

Недостаточное использование сельского хозяйства для целей развития имеет место не только в странах с аграрной экономикой. В странах с экономикой переходного типа, где быстрыми темпами развиваются неаграрные отрасли, переток рабочей силы из сельскохозяйственного сектора, как правило, запаздывает, в результате чего большие массы бедного населения по-прежнему остаются в сельской местности, а разрыв в доходах между городом и деревней возрастает. Население, занимающееся сельским хозяйством, требует субсидий и протекционистских мер. Однако недостаточность бюджетных ресурсов, не позволяющая направлять достаточно большие суммы на сокращение разрыва в доходах, и сохраняющийся спрос городского населения на дешевые продовольственные товары порождают политическую дилемму[4]. Альтернативная стоимость субсидий (размер которых в Индии в три раза превышает объём государственных инвестиций в сельское хозяйство) выражается в сокращении общественных благ, необходимых для экономического роста и оказания социальных услуг в сельских районах. Один из путей решения этой проблемы лежит в увеличении доходов населения, занятого в сельском хозяйстве и неаграрных отраслях сельской экономики.

Открываются новые возможности. Со времени выхода в свет в 1982 году Доклада о мировом развитии, посвященного проблемам сельского хозяйства, в этой сфере произошли кардинальные изменения. Составными элементами той новой ситуации, в которой оказалось сельское хозяйство, стали динамично развивающиеся новые рынки, масштабные новшества технологического и институционального порядка, а также новая роль государства, частного сектора и гражданского общества. Ведущей силой развивающегося нового сельского хозяйства выступают частные предприниматели, которые в рамках масштабных цепочек стоимости связывают производителей с потребителями и привлекают многочисленных мелких производителей, действующих при поддержке со стороны своих организаций. Новые рынки открываются и для производителей традиционных местных и экспортных видов сельскохозяйственной продукции, поскольку такое производство приобретает более дифференцированный характер, позволяющий удовлетворять изменяющийся потребительский спрос и учитывать новые возможности использования продукции (например, биотопливо), а также использовать выгоды интеграции региональных рынков. Вместе с тем, сельское хозяйство сталкивается с серьезными проблемами, которые трудно предвидеть, и это свидетельствует о необходимости осторожного подхода к решению вопроса обеспечения планеты продовольствием (вставка 1).

В складывающейся сейчас концепции использования сельского хозяйства для целей развития по-новому определяются роли производителей, частного сектора и государства. Основными производителями являются мелкие крестьянские хозяйства, которые зачастую, особенно при поддержке со стороны своих организаций, наиболее эффективны. Однако в том случае, если такие организации не могут обеспечить экономию за счёт масштабов производства и сбыта, более выгодной формой производства становятся крупные, интенсивно использующие рабочую силу товарные хозяйства, а эффективные и работающие на принципах справедливо-

ВСТАВКА 1. ***Каковы перспективы обеспечения планеты продовольствием?***

Сельское хозяйство в основном успешно удовлетворяет имеющийся в мире реальный спрос на продовольствие. Однако более чем 800 миллионам человек по-прежнему не гарантирована продовольственная безопасность, а сельское хозяйство оказывает пагубное воздействие на окружающую среду. Тем более не ясно, что нас ждет в будущем.

Прогнозное моделирование указывает на то, что наблюдавшаяся в течение длительного времени тенденция к снижению цен на продовольствие на глобальных рынках может смениться противоположной, а это приведет к росту неопределенности в части глобальной продовольственной безопасности. Изменение климата, ухудшение состояния окружающей среды, растущая конкуренция за землю и воду, повышение цен на энергию и неясная ситуация с темпами внедрения в будущем новых технологий – все это порождает серьезные проблемы и риски, затрудняющие прогнозы.

Чтобы удовлетворить прогнозируемый спрос, в период с 2000 по 2030 годы необходимо будет увеличить производство зерновых почти на 50 процентов, а производство мяса – на 85 процентов. К этому необходимо добавить растущий спрос на сельскохозяйственное сырье для производства биотоплива, который уже привёл к росту мировых цен на продовольствие.

Чтобы сельское хозяйство могло удовлетворить растущий спрос, необходимы разумная политика и долгосрочные инвестиции, а не просто традиционные методы хозяйствования. Резкий прирост инвестиций особенно необходим для стран Африки к югу от Сахары, где темпы роста обеспеченности продовольствием в расчете на душу населения остаются низкими и по прогнозам, основанным на традиционной модели хозяйствования, объемы импорта продовольствия возрастут более чем вдвое к 2030 году, а последствия изменения климата будут очень серьезными при недостаточном потенциале для адаптации к глобальному потеплению.

Источник: Rosegrant and others 2007.

сти рынки труда выступают как ключевой инструмент сокращения сельской бедности. Частный сектор выступает как организатор цепочек стоимости, соединяющих рынок с мелкими крестьянскими и крупными товарными хозяйствами. За счет укрепления потенциала и внедрения новых форм управления государство исправляет перекосы рынка, регулирует конкуренцию и принимает стратегические меры в рамках государственно-частных партнерств для обеспечения конкурентоспособности аграрного сектора и расширения масштабов социальной интеграции мелких фермеров и сельскохозяйственных рабочих. В этой новой концепции сельскому хозяйству отводится важная роль в деле развития.

Какими средствами можно обеспечить эффективное содействие сельского хозяйства процессу развития?

Сельское хозяйство может стать основным источником роста для тех стран, где оно является основой экономики, а также способствовать сокращению бедности и улучшению состояния окружающей среды в странах всех трех групп, хотя и разными путями. Для этого необходимо улучшать имущественное положение бедного населения сёл, повышая конкурентоспособность и устойчивость мелких крестьянских хозяйств, диверсифицируя источники дохода с привлечением рынков труда и отраслей неаграрной сельской экономики, а также содействуя успешной миграции тех, кто ранее был занят в сельском хозяйстве.

Расширение доступа к активам

Имущество домохозяйств – это основной фактор, определяющий способность их членов выходить на сельскохозяйственные рынки, обеспечивать за счет сельского хозяйства средства к существованию, выступать в качестве предпринимателя в неаграрной сельской экономике и заниматься квалифицированным трудом. Тремя основными видами активов являются земля, вода и человеческий капитал. Однако активы, которыми владеют бедные жители сел, зачастую сокращаются вследствие роста населения, ухудшения состояния окружающей среды, экспроприаций сильными мира сего и социальной несправедливости в мерах политики и при распределении общественных благ.

Нигде этот недостаток активов не ощущается столь сильно, как в странах Африки к югу от Сахары, где размеры крестьянских хозяйств во многих густонаселенных районах слишком малы и продолжают сокращаться, где земля сильно истощена, инвестиции в ирригацию почти отсутствуют, а низкое качество медицинской помощи и образования не позволяет повышать производительность и получать доступ к альтернативным источникам средств к существованию. Избыток населения вкупе с сокращением размеров крестьянских хозяйств и недостатком воды представляют собой серьёзную проблему и во многих частях Азии. Для увеличения массы активов необходимы значительные государственные инвестиции в орошение, здравоохранение и образование. В других случаях это, в большей степени, проблема институционального развития, например, если речь идет об обеспечении прав собственности и качестве землеустройства. Для увеличения активов могут понадобиться также специальные меры поддержки, которые обеспечили бы равные возможности социально ущемленным или незащищенным группам, таким, как женщины и этнические меньшинства.

Земля. Рынки земли и, особенно, арендные рынки могут поднять производительность, помочь домохозяйствам диверсифицировать свои доходы и упростить переход

от сельского хозяйства к другим занятиям. Успешно работающие рынки земли необходимы для того, чтобы по мере старения крестьян, диверсификации сельской экономики и ускорения миграции обеспечить передачу земли наиболее эффективным пользователям, упростить выход в неаграрный сектор сельской экономики и миграцию из сельскохозяйственных регионов. Однако во многих странах необеспеченность прав собственности, слабость мер по обеспечению выполнения договоров и жесткие правовые ограничения не позволяют рынкам земли функционировать в полном объёме, снижают эффективность мер по перераспределению земли и рабочей силы и усиливают существующее неравенство в доступе к земле. Чтобы свести к минимуму принудительную продажу земли крестьянами, оказавшимися в кризисной ситуации, необходимы системы социальной защиты и доступ к кредитам.

Земельная реформа может помочь мелким крестьянским хозяйствам выйти на рынок, снизить степень неравенства в распределении земли и повысить эффективность; ее можно провести таким образом, чтобы обеспечить права женщин. Перераспределение неэффективно используемых крупных земельных владений между мелкими крестьянскими хозяйствами может быть успешным, если оно будет сопровождаться реформами, обеспечивающими конкурентоспособность новых землепользователей, – но добиться этого сложно. В Бразилии и Южной Африке для проведения основанных на рыночных принципах земельных реформ используются целевые субсидии, и этот опыт необходимо обобщать, чтобы, возможно, шире использовать его в дальнейшем.

Вода. Доступность воды и ирригации – это важнейший фактор, определяющий производительность земли и стабильную урожайность. Производительность орошаемых земель более чем вдвое выше, чем богарных. В странах Африки к югу от Сахары только 4 процента обрабатываемых земель орошаются, тогда как в Южной Азии доля таких земель – 39 процентов, а в Восточной Азии – 29 процентов. По мере того, как изменение климата приведет к усилению неустойчивости богарного земледелия и сокращению стока ледниковых вод, инвестиции в создание водных запасов будут приобретать все большее значение. Но даже в условиях нарастающего дефицита водных ресурсов и удорожания крупных ирригационных систем имеется много возможностей для повышения производительности путем модернизации существующих систем, расширения небольших ирригационных систем и сбора поверхностного стока.

Образование. При том, что земля и вода представляют собой крайне важные активы в сельских районах, наиболее ценным активом для сельских жителей зачастую является образование, поскольку оно позволяет использовать возможности, открываемые "новым сельским хозяйством", получить квалифицированную работу, открыть свое дело в сфере неаграрной сельской экономики или стать успешными мигрантами. Однако уровни образования в сельских районах остаются по всему миру на ничтожно низком уровне: в среднем, в странах Африки к югу от Сахары, Южной Азии, Ближнего Востока и Северной Африки взрослые мужчины в сельских районах имеют четыре, а взрослые женщины – три класса образования. Улучшение качества базового образования в сельских районах происходит медленнее, чем в городах. Там, где спрос сельских домохозяйств на образование находится на низком уровне, его можно стимулировать путем предоставления пособий при условии посещения школ (как это делается в Бангладеш, Бразилии и Мексике). Однако главное, что требуется во все большей мере, – это повышение качества образования в сельских районах, включение в него профессиональной подготовки, помогающей формировать технические и предпринимательские навыки, которые могут оказаться полезными в условиях современного сельского хозяйства и неаграрной сельской экономики.

Здравоохранение. Высокий уровень заболеваемости и смертности от ВИЧ/СПИДа и малярии может существенно снизить производительность сельского хозяйства и истощить средства к существованию. Большинство ВИЧ-инфицированных заняты в сельском хозяйстве, и необходимо очень многое сделать, для того чтобы меры политики в этой области учитывали эту проблему и помогали приспосабливаться к резкому сокращению рабочей силы и организовывать обучение сирот. В сельских районах Замбии сокращение численности населения затронуло, в первую очередь, молодых: по некоторым оценкам, 19 процентов тех, кому в 1990 году было от 15 до 24 лет, то есть тех, кто находился в наиболее производительном возрасте, к 2000 году

скончались. Однако угрозы для здоровья сельской бедноты создает и сельское хозяйство. Ирригация может повысить степень распространения малярии, а от отравления пестицидами ежегодно умирают, по некоторым оценкам, 355 тысяч человек. Всё бо́льшую угрозу для здоровья человека представляют собой зоонозные заболевания, возникающие из-за соседства людей и животных, – такие, как птичий грипп. Улучшение координации между программами действий в области сельского хозяйства и здравоохранения может значительно повысить продуктивность отрасли и благосостояние населения.

Повышение производительности и устойчивости мелких крестьянских хозяйств

Повышение производительности, доходности и устойчивости мелких крестьянских хозяйств – это основной путь преодоления бедности в рамках использования сельского хозяйства для развития. Что для этого понадобится? Широкий спектр инструментов экономической политики, многие из которых должны применяться по-разному в отношении хозяйств, занимающихся рыночным производством, и натуральных хозяйств, позволяет решить следующие задачи:

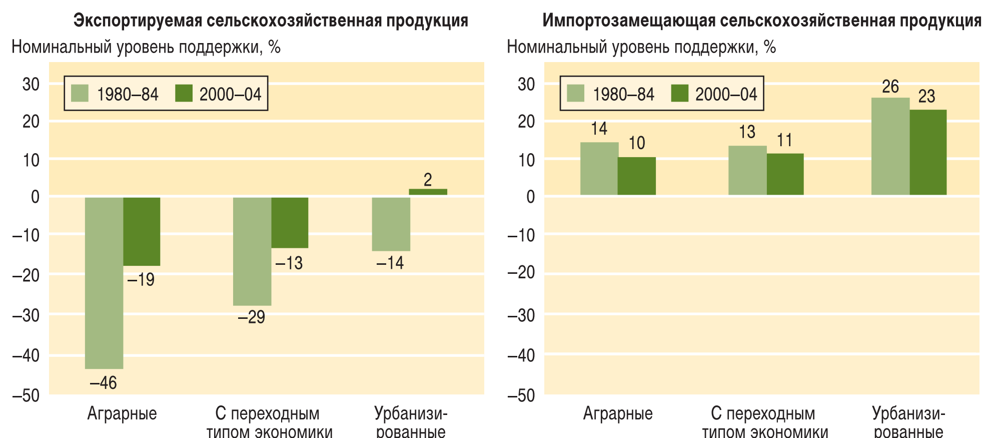
- усовершенствовать ценовые стимулы, повысить качество государственных инвестиций и увеличить их объемы (глава 4);
- улучшить функционирование товарных рынков (главы 5 и 6);
- расширить доступ к финансовым услугам и снизить воздействие незастрахованных рисков (глава 6);
- улучшить качество работы организаций производителей (глава 6);
- внедрять научные и технические инновации (глава 7);
- повысить экологическую устойчивость сельского хозяйства и превратить его в поставщика экологических услуг (глава 8),

Совершенствование ценовых стимулов, улучшение качества государственных инвестиций и увеличение их объемов. Реформы последних лет повысили ценовые стимулы для производителей сельскохозяйственной продукции в развивающихся странах, сократив, но не устранив полностью исторически сложившиеся перекосы не в пользу сельского хозяйства. В период 1980-1984 и 2000-2004 годов уровень чистого дискриминационного налогообложения сельскохозяйственной продукции снизился в странах с аграрной экономикой, в среднем, с 28 до 10 процентов, в странах с экономикой переходного типа – с 15 до 4 процентов, а в урбанизированных странах изменился с незначительного налогообложения до субсидирования в среднем на 9 процентов. Однако за низким уровнем чистого налогообложения скрывается протекционистская политика в отношении импортируемой продукции вкупе с обложением пошлинами экспортной продукции (особенно в аграрных странах и странах с экономикой переходного типа), причем уровень как защитных тарифов, так и экспортных пошлин может быть высоким (рисунок 5). Это значит, что можно еще многое сделать для дальнейшего повышения эффективности за счет реформирования торговой политики самих развивающихся стран. Либерализация импорта основных продуктов питания может также отвечать интересам бедных слоев населения, поскольку зачастую большинство бедных, в том числе и мелких крестьян, являются нетто-покупателями продуктов питания. Однако многие нетто-продавцы из числа бедного населения (иногда именно они составляют большинство бедных) при этом проиграют, и для облегчения перехода к новым рыночным реалиям потребуются программы, учитывающие специфику конкретных стран.

С этим резко контрастирует тот факт, что особого прогресса в плане сокращения совокупной поддержки производителей в странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) пока не наблюдается. Объемы поддержки производителей, составлявшие в 1986-1988 годах 37 процентов валового дохода фермерских хозяйств, снизились в 2003-2005 годах до 30 процентов. В ряде стран, особенно в странах Европейского Союза (ЕС), произошел переход от поддержки, напрямую привязанной к ценам на продукцию, к другим ее формам, не столь искажающим производство, – например, к денежным трансфертам, “не связанным” с производством. Однако иногда такие трансферты всё же влияют на производство, поскольку они повышают склонность к риску (эффект богатства), сокращают колебания в доходе хозяйств (эффект страхования) и позволяют банкам предоставлять фермерам кредиты, которые они в противном случае не получили бы.

Прогнозируемое воздействие полной либерализации торговли на уровень бла-

Рисунок 5. Развивающиеся страны снижают налогообложение экспортируемой сельскохозяйственной продукции



Источник: Anderson, готовится к печати.
Примечание: Номинальный уровень поддержки – это показатель, рассчитываемый как отношение отпускных цен внутри страны к ценам на границе, с учетом субсидирования факторов производства внутри страны.

госостояния должно быть довольно существенным. Отказ промышленно развитых стран от применяемых ими в настоящее время протекционистских мер позволил бы ежегодно обеспечивать рост благосостояния развивающихся стран, в пять раз превышающий существующие объемы ежегодной международной помощи сельскому хозяйству. Однако такого рода последствия могут оказаться для разных видов продукции и для разных стран неодинаковыми. В случае полной либерализации торговли международные цены на сельскохозяйственную продукцию, как ожидается, возрастут в среднем на 5,5 процента, тогда как на хлопок – на 21 процент, а на масличное семя – на 15 процентов. Это повышение особенно отразится на положении стран-импортеров продуктов питания с крайне ограниченными валютными резервами, таких, как Бурунди, Руанда и Нигер. В выигрыше окажутся бедные страны, экспортирующие хлопок или масличное семя, например, Чад, Судан, Буркина-Фасо, Мали и Бенин. К числу стран, которые могут оказаться в наибольшем выигрыше, относятся Бразилия, Таиланд и Вьетнам.

Необходимо в срочном порядке завершить Дохийский раунд торговых переговоров, особенно для того, чтобы устранить перекосы, например, субсидирование производителей хлопка в США, причиняющее ущерб беднейшим странам. Требуются сопутствующие меры политики и программы (в том числе содействия торговле) для того, чтобы компенсировать убытки тех, кто оказался в проигрыше (трансфертные программы), и помочь мелким крестьянским хозяйствам быстро и на равных условиях воспользоваться появляющимися сравнительными преимуществами (инвестиции в общественные блага и проведение институциональных реформ).

Политэкономика определит темпы и масштабы дальнейших реформ в сфере торговли, ценообразования и государственных расходов. Членство во Всемирной торговой организации (ВТО) может дать толчок к проведению реформ, а местные средства массовой информации могут проинформировать население, во сколько эти реформы обойдутся налогоплательщикам, и освещать проблемы неравномерного распределения выгод. В некоторых случаях эффективными могут оказаться выработанные в результате переговоров обязательства и схемы компенсаций тем, кто оказывается в проигрыше, как это было при реформировании политики в отношении производителей риса в Японии, при проведении “сахарных реформ” в ЕС и реформ в сфере производства основных продуктов питания в Мексике в 1990-е годы. Увязывание внутренних реформ в сфере сельского хозяйства с более широким спектром реформ в экономике в целом может повысить шансы на успех, как это было во многих развивающихся странах в 1980-е и 1990-е годы, однако такие реформы сельского хозяйства, как правило, не доводятся до конца. Другие реформы в области субсидирования, например, бесплатное обеспечение электроэнергией индийских крестьян, заходят в тупик из-за коррупционных сделок, приводя к большим издержкам в силу их экономической неэффективности и ущерба, наносимого окружающей среде субсидиями.

Реакция производителей на совершенствование ценовых стимулов зависит от государственных инвестиций в рыночную инфраструктуру, соответствующие институты и службы поддержки. Однако качество государственных расходов оказывается зачастую низким и нуждается в совершенствовании. В некоторых странах на долю неоправданных субсидий приходится до половины государственных ассигнований на сельское хозяйство. Первыми шагами на пути к тому, чтобы заручиться политической поддержкой в совершенствовании использования государственных средств, выделяемых на сельское хозяйство, должны стать расширение объема публикуемой информации о распределении бюджетных ассигнований, бóльшая прозрачность этого процесса и анализ результатов расходования этих средств.

Совершенствование функционирования товарных рынков и рынков факторов производства. По мере проведения структурных преобразований на сельскохозяйственных рынках и выхода на сцену новых влиятельных сил ключевой задачей развития становится активизация участия мелких крестьянских хозяйств и обеспечение того, чтобы рост сельскохозяйственного производства повлек за собой сокращение бедности. На разных рынках для этого существуют разные возможности.

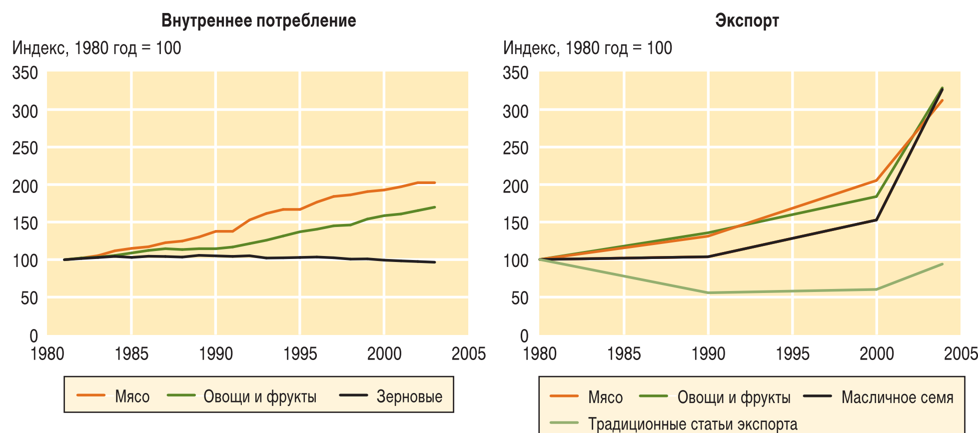
Рынки основных продуктов питания. Снижение транзакционных издержек и рисков на рынках основных продуктов питания может стать стимулом к ускорению роста и принести выгоду бедным слоям населения. Помимо инвестиций в инфраструктуру, к числу перспективных инноваций относятся товарные биржи, системы рыночной информации на базе сельского радио и SMS-сообщений, складские расписки и рыночные инструменты управления рисками.

Особенную сложность для продуктовых рынков представляет задача преодоления последствий неустойчивости цен на политически значимые основные продукты питания в странах, где на их долю приходится значительная часть расходов потребителей. Если такой продукт питания является предметом биржевой торговли, управлять ценовыми рисками зачастую помогает их страхование посредством обращающихся на бирже фьючерсных контрактов – так поступают страны юга Африки и трейдеры из этого региона, прибегающие к услугам Южно-Африканской товарной биржи. Управлению рисками может также способствовать бóльшая открытость границ и развитие частной торговли, примером чему является успешное преодоление кризисной ситуации с поставками риса, сложившейся в Бангладеш вследствие наводнения в 1998 году. Однако в аграрных странах большинство традиционных продуктов питания является объектом куплипродажи лишь частично, и во многих странах, подверженных частым климатическим катаклизмам, для стабилизации цен применяются – с переменным успехом – государственные зерновые резервы. И крестьяне, и потребители во многих странах с аграрной экономикой по-прежнему подвержены высокому риску колебаний цен, а значит, до тех пор, пока не вырастут доходы, или не наладится функционирование рынков, важное значение будет иметь наличие эффективных систем обеспечения экономической безопасности.

Традиционные предметы экспорта. Долговременная тенденция к падению мировых рыночных цен на такие традиционные продукты экспорта, как кофе и хлопок, ставит под угрозу благосостояние миллионов производителей. Уменьшение налоговой нагрузки и дальнейшая либерализация экспортных рынков во многих случаях позволили повысить доходы. Однако подобная либерализация рынков предполагает иную роль государства, в частности, регулирование им добросовестности и эффективности рыночных операций. Если этого удаётся добиться, то объемы и качество продукции повышаются, как это имело место в Замбии, где производство хлопка выросло в три раза. Крайне важно, кроме того, повышать урожайность экспортных культур, примером чему служит недавний успешный опыт Ганы по выращиванию какао. Повышение качества и честная торговля могут открыть некоторым мелким крестьянским хозяйствам новые возможности выхода на более прибыльные рынки.

Рынки высокотоварной продукции. Можно расширять и присутствие мелких крестьянских хозяйств на рынках высокотоварной продукции – как международных, так и внутренних, в том числе и их участие в "революции супермаркетов", которая разворачивается во многих странах. Рынки высокотоварной продукции для внутреннего потребления являются в большинстве развивающихся стран наиболее быстро развивающимися сельскохозяйственными рынками. Прирост здесь составляет 6-7 процентов в год, прежде всего, в торговле продуктами животно-

Рисунок 6. Внутреннее потребление и экспорт высокотоварной продукции развивающимися странами растут быстрыми темпами



Источник: http://faostat.fao.org (ресурс посещен в июне 2007 года) и http://comtrade.un.org.

водства и огородничества (рисунок 6). На долю свежих и переработанных фруктов и овощей, рыбы и рыбопродуктов, мяса, орехов, пряностей и цветов приходится ныне 43 процента экспорта аграрной продукции из развивающихся стран, а в стоимостном выражении – около 138 млрд. долл. США (в 2004 году). По мере роста доходов населения на доминирующие позиции во внутренней розничной торговле сельскохозяйственной продукцией выходят супермаркеты – их доля в некоторых странах Латинской Америки достигает 60 процентов.

Степень воздействия этого роста на бедность зависит от того, каким образом сельское население выходит на рынки высокотоварной продукции: непосредственно в качестве производителей (как это имеет место в Бангладеш) или через рынки труда (как в Чили). Чтобы расширить масштабы участия мелких крестьянских хозяйств, требуется наличие рыночной инфраструктуры, модернизация технического потенциала крестьян, инструменты управления рисками и совместные действия в рамках организаций производителей. Еще более сложной задачей представляется соблюдение жестких санитарных и фитосанитарных стандартов, действующих на международных рынках. Чтобы успешно решить эту задачу, необходимы объединенные усилия государства и частного сектора в области политики (законодательство о безопасности продовольственных продуктов), исследований (оценка рисков и наиболее эффективная сельскохозяйственная практика), инфраструктуры (структуры организации экспорта) и надзора (контроль за распространением заболеваний).

Рынки факторов производства. Рыночные механизмы в странах Африки к югу от Сахары, особенно на рынках семян и удобрений, по-прежнему часто дают сбои из-за высоких транзакционных издержек, рисков и необходимости достижения больших масштабов производства. В результате низкие показатели использования удобрений становятся одним из основных препятствий на пути повышения производительности сельского хозяйства в этом регионе Африки. С учетом вновь возникшего интереса к субсидиям на удобрения в центр внимания следует поставить поиск устойчивых путей преодоления рыночных сбоев. Продуманные рыночные подходы, необходимые для того, чтобы дать толчок развитию сельскохозяйственных рынков факторов производства, включают в себя предоставление целевых ваучеров, дающих крестьянам возможность приобретать средства производства и стимулировать спрос на частных рынках, а также предоставление долевых грантов для того, чтобы возместить часть первоначальных расходов на вхождение частных дистрибьюторов на рынки факторов производства.

Субсидии на приобретение средств производства, как и всякие субсидии, следует применять осторожно, поскольку для них характерны высокая альтернативная стоимость в смысле продуктивных общественных благ и социальных расходов, а также риск политической ангажированности и необратимости. Но если подходить к использованию субсидий благоразумно, то можно компенсировать риски, возникающие на первых стадиях внедрения новых технологий, а также добиться на рынках экономии за счёт масштабов про-

изводства, чтобы таким образом снизить цены на средства производства. Субсидии должны стать составной частью комплексной стратегии повышения производительности; кроме того, необходимо предусмотреть надежные способы постепенного прекращения их предоставления.

Расширение доступа к финансовым услугам и снижение воздействия незастрахованных рисков. В сельском хозяйстве сохраняются значительные финансовые ограничения; они дорого обходятся сельхозпроизводителям, распределяются неравномерно и серьезно ограничивают конкурентоспособность мелких крестьянских хозяйств. Финансовые ограничения возникают вследствие недостаточности активов, которые могли бы служить залогом (ограниченность располагаемого имущества), а также нежелания рисковать активами, используя их в качестве залога, поскольку они жизненно важны для получения доходов (ограниченность допустимого риска). Отмена специальных кредитных линий для сельского хозяйства в рамках государственных программ или программ государственных банков привела к зияющим пробелам в спектре финансовых услуг, во многом сохраняющимся, несмотря на многочисленные нововведения в институциональной сфере.

Финансирование в сельских районах. Революция в области микрофинансирования, позволившая получать кредиты без формального залога, сделала займы доступными для миллионов бедных, в первую очередь, женщин, однако не затронула большинство видов сельскохозяйственной деятельности, за исключением таких предполагающих быстрый оборот средств направлений, как выращивание мелкого домашнего скота и огородничество. Вместе с тем, перечень финансовых продуктов, доступных для бедных жителей сёл, расширился и включает накопительные вклады, денежные переводы, страховые услуги и возможности лизинга. С развитием комплексных цепей поставок и сельскохозяйственного производства по контракту всё шире распространяется оказание услуг финансового посредничества силами взаимосвязанных агентов. Информационные технологии позволяют снизить транзакционные издержки и удешевить кредиты в сельских районах, например, путем использования сельскохозяйственных кредитных карт для приобретения средств производства, либо мобильных телефонов – для проведения банковских операций. Кредитные бюро, собирающие информацию по учреждениям микрофинансирования и коммерческим банкам низшего уровня, также помогают мелким производителям использовать свою репутацию получателей микрокредитов для привлечения более крупных кредитов на коммерческих условиях. Многие подобные новшества находятся пока на экспериментальной стадии и требуют оценки и расширения масштабов для того, чтобы стать реальным фактором повышения конкурентоспособности мелких крестьянских хозяйств.

Управление риском. Подверженность незастрахованным рискам – последствиям природных катастроф, болезней, демографических изменений, ценовых колебаний и политических потрясений – чревата для сельских домохозяйств высокими издержками в плане эффективности и благосостояния. Чтобы нейтрализовать подверженность этим рискам, крестьянам приходится отказываться от таких направлений деятельности, которые могли бы принести в будущем более высокие доходы. Распродажа активов, вызванная необходимостью пережить кризисную ситуацию, может иметь далеко идущие последствия, поскольку декапитализация (экстренная распродажа земли и скота) приводит к полной неспособности восстановить владение сельскохозяйственными активами или делает такое восстановление очень медленным. Кроме того, если дети вследствие таких кризисных ситуаций перестают посещать школу или в раннем детстве недоедают, это может иметь долговременные последствия для их образования и здоровья, и в результате следующие поколения наследуют бедность.

Несмотря на многочисленные инициативы, не удалось добиться существенных успехов в деле уменьшения незастрахованных рисков для мелких крестьянских хозяйств. Как выяснилось, государственные программы страхования оказались по большей части неэффективными. Индексированное страхование от угрозы засухи, которое сегодня все чаще предлагают частные компании в Индии и в других странах, может снизить степень рисков для заемщиков и кредиторов и дать толчок развитию финансирования сельского хозяйства. Вместе с тем, представляется, что эти инициативы не смогут развиться в достаточной мере, если только они не будут субсидироваться в размерах, достаточных хотя бы для покрытия стартовых расходов.

Повышение качества работы организаций производителей. Совместные дей-

ствия организаций производителей могут снизить транзакционные издержки на рынках, дать этим организациям определенное влияние на рынке и расширить масштабы их участия в деятельности национальных и международных политических форумов. Для мелких крестьянских хозяйств наличие таких организаций – это одно из ключевых условий достижения конкурентоспособности. Количество таких организаций и их членов быстро растёт, и это происходит зачастую в целях заполнения вакуума, возникшего после ухода государства из сферы сбыта, обеспечения средствами производства и кредитами, а также для того, чтобы воспользоваться открываемыми демократическими тенденциями возможностями для активизации участия гражданского общества в управлении. В период с 1982 по 2002 годы доля деревень, в которых действуют организации производителей, возросла в Сенегале с 8 до 65 процентов, а в Буркина-Фасо – с 21 до 91 процента. Индийская Сеть кооперативов производителей молочной продукции насчитывает 12,3 миллиона индивидуальных членов, многие из которых – безземельные крестьяне и женщины, и на долю этой Сети приходится 22 процента производства молочной продукции в стране.

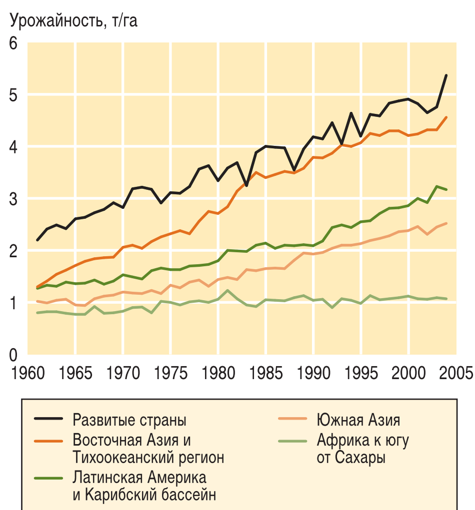
Несмотря на множество успехов, эффективность организаций производителей часто ограничивается законодательными препонами, низким управленческим потенциалом, подконтрольностью элите, недопущением в их ряды бедных, а также нежеланием государства признавать их полноправными партнерами. Доноры и правительства могут содействовать решению этих проблем за счет упрощения реализации права на объединение, обучения лидеров и расширения прав и возможностей социально незащищенных членов, в первую очередь, женщин и молодых фермеров. Вместе с тем, проблема заключается в том, как оказать этим организациям такую помощь, не допуская попадания в зависимость от них.

Содействие внедрению научных и технических инноваций. Разрыв в знаниях между промышленно развитыми и развивающимися странами расширяется, и фактором, ускоряющим этот процесс, выступает быстрый прирост частных инвестиций в научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР). Используя и государственные, и частные источники, развивающиеся страны инвестируют в НИОКР в области сельского хозяйства в девять раз меньше средств (по отношению к ВВП сельского хозяйства), чем промышленно развитые государства.

Чтобы сузить этот разрыв, приоритетной задачей экономической политики должно стать резкое увеличение инвестиций в НИОКР. Многие международные и национальные инвестиции в НИОКР великолепно окупили себя: в среднем, по некоторым оценкам, внутренняя норма рентабельности по 700 проектам в сфере НИОКР, реализованным в развивающихся странах всех регионов мира, составила, в среднем, 43 процента. Однако рыночные сбои глобального и национального уровня и ошибки в управлении привели к серьезному дефициту инвестиций в НИОКР и в систему внедрения инноваций в целом, особенно в странах с аграрной экономикой. Если в Индии и Китае инвестиции в НИОКР в области сельского хозяйства выросли втрое за последние 20 лет, то в странах Африки к югу от Сахары они едва увеличились на одну пятую (а в половине стран этого региона сократились)[5]. Дополнительным фактором, затрудняющим положение африканских стран, является их агроэкологическая специфика, которая не позволяет им в той же мере, что и другим регионам, воспользоваться плодами передачи технологий на международном уровне, а малые размеры многих этих стран не дают им возможности добиться экономии за счет эффекта масштаба при проведении НИОКР в области сельского хозяйства. Низкие инвестиции в НИОКР и малый объем передачи технологий на международном уровне сопровождаются в странах Африки к югу от Сахары застоем в плане урожайности зерновых, что в результате привело к увеличению разрыва в урожайности между этими странами и остальным миром (рисунок 7). Эти страны крайне нуждаются в резком увеличении инвестиций и развитии региональной кооперации в сфере НИОКР.

Низкие расходы – это только одна сторона проблемы. Многие государственные организации, занимающиеся исследованиями, сталкиваются с серьезными и требующими принятия срочных мер затруднениями в области руководства, управления и финансирования. Однако высокотоварные рынки дают частному сектору новые возможности для внедрения инноваций по всей цепочке стоимости. Для того, чтобы воспользоваться этими возможностями, часто требуется наличие партнерств с участием государственного и частного сектора, фермеров и гражданского общества, занимающихся вопросами финансирова-

Рисунок 7. Разрыв в урожайности между странами Африки к югу от Сахары и другими регионами увеличился



Источник: http://faostat.fao.org. Ресурс посещен в июне 2007 года.

ния, разработки и внедрения инноваций. Учитывая, что сейчас существует более широкий спектр институциональных возможностей, необходимо тщательнее анализировать, что именно дает наибольшую отдачу в той или иной ситуации.

Еще одна проблема – это необходимость сужения разрыва в уровнях доходов и производительности между регионами, находящимися в более и в менее благоприятном агроэкологическом положении. Последние нуждаются в более совершенных технологиях, которые позволили бы им улучшить управление земельными и водными ресурсами и животноводством, а также в более экологически устойчивых и надежных системах ведения сельского хозяйства, в том числе в культурах, более устойчивых к вредителям, болезням и засухе. Методы использования биологических и экологических процессов могут помочь свести к минимуму использование внешних факторов производства, например, сельскохозяйственных химикатов. В числе примеров можно привести методы противоэрозионной обработки почвы, совершенствование паровой системы, внедрение покровных культур, представляющих собой сидеральное удобрение, охрану и рациональное использование почв и борьбу с сельскохозяйственными вредителями, ориентирующуюся в большей степени на биоразнообразие и биологические средства, чем на пестициды. Поскольку эти технологии в большинстве своем ориентированы на привязку к конкретной местности, их разработка и внедрение требуют более децентрализованных и основанных на принципах активного участия подходов в сочетании с коллективными действиями крестьян и общин.

Революционные достижения в сфере биотехнологий потенциально способны принести существенные выгоды бедным производителям и бедным потребителям. Однако сегодня инвестиции в биотехнологии, которые осуществляет, в основном, частный сектор, руководствуясь при этом своими коммерческими интересами, оказывают очень незначительное воздействие на производительность мелких крестьянских хозяйств в развивающихся странах – исключение здесь составляет выращивание хлопка с применением биотехнологий в Индии и Китае. Низкий уровень государственных инвестиций в биотехнологии и медленное продвижение в деле регулирования возможных экологических рисков и рисков для безопасности пищевых продуктов ограничивают создание генетически модифицированных культур (ГМК), которые могли бы помочь бедным слоям населения. Потенциальные выгоды этих технологий могут быть упущены, если международное сообщество, занимающееся проблемами развития, не увеличит в значительной мере свою поддержку заинтересованным странам в этой сфере.

Повышение устойчивости сельского хозяйства и его превращение в поставщика экологических услуг. Сельское хозяйство оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду, но существует много возможностей смягчить его. После проведения в 1992 году Встречи на высшем уровне "Планета Земля" в Рио-де-Жанейро общепризнано, что вопросы охраны окружающей среды неотделимы от более широкой проблематики использования сельского хозяйства в интересах развития. Будущее же сельского хозяйства неразрывно связано с улучшением качества использования тех природных ресурсов, от которых оно зависит.

И интенсивное, и экстенсивное сельское хозяйство сталкивается с экологическими проблемами – но разного типа. Интенсификация сельского хозяйства повлекла за собой экологические проблемы, связанные с сокращением биоразнообразия, ненадлежащим управлением ирригационными водами, агрохимическим загрязнением, а также заболеваемостью и смертностью от отравления пестицидами. Революционные изменения в сфере животноводства также сопряжены, особенно в густонаселенных и пригородных районах, с определенными

издержками, в числе которых – отходы животноводства и распространение зоонозных заболеваний, таких, как птичий грипп. Многие регионы, находящиеся в менее благоприятном агроэкологическом положении, страдают от сведения лесов, эрозии почв, опустынивания и деградации пастбищ и бассейнов рек. В горных районах Восточной Африки эрозия почв приводит к снижению производительности до 2-3 процентов в год, а также дает другие побочные эффекты, например, заиление водохранилищ.

Решение состоит не в замедлении темпов развития сельского хозяйства, а в поиске более устойчивых систем производства и в расширении роли сельского хозяйства как поставщика экологических услуг. Многие перспективные инновации в технической и институциональной сферах могут повысить экологическую устойчивость сельского хозяйства, минимально отразившись при этом на экономическом росте и сокращении бедности. Стратегии водопользования в орошаемых районах должны повысить продуктивность использования водных ресурсов, удовлетворить потребности всех пользователей (включая экосистемы), а также снизить уровень загрязнения вод и масштабы нерационального потребления грунтовых вод. Успех этих стратегий будет зависеть от отказа от расточительного потребления воды, передачи управления водопользованием в руки местных групп потребителей, инвестиций в более совершенные технологии и более эффективное регулирование внешних эффектов. Децентрализация системы управления ирригационными системами имеет больше шансов на успех, если в законодательстве будут четко определены роли и права групп пользователей, и если будут расширены возможности групп в деле коллективного управления системами ирригации.

Применение передовых технологий и более рациональное использование современных средств сельскохозяйственного производства может повысить и устойчивость богарного земледелия. Одним из крупнейших достижений в сельском хозяйстве за последние двадцать лет стало внедрение противоэрозионной (или нулевой) обработки почвы. Этот метод хорошо себя зарекомендовал в крупных хозяйствах Латинской Америки, в мелких крестьянских хозяйствах, занимающихся производством риса и пшеницы в Южной Азии, а также в Гане. В районах с менее благоприятными агроэкологическими условиями очень перспективными представляются подходы к управлению природными ресурсами силами общин, примером чего является программа регулирования водных бассейнов, действующая в Восточной Анатолии в Турции. Данные опроса, проведенного в 20 странах, показали, что активное участие женщин в деятельности общинных организаций повышает эффективность управления природными ресурсами и способность к урегулированию конфликтов.

Формирование надлежащих стимулов представляет собой первый шаг к устойчивому управлению ресурсами. Широкому внедрению более устойчивых подходов часто мешает неверная политика в сфере ценообразования и субсидирования, а также неспособность регулировать внешние эффекты. В зонах и интенсивного, и экстенсивного земледелия в равной степени необходимо укреплять права собственности (как это имело место в агролесничествах в Нигере) и формировать долговременные стимулы к рациональному использованию природных ресурсов в целях, выходящих за рамки интересов отдельных крестьянских хозяйств (например, предоставлять долевые гранты на цели охраны и рационального использования почв). Следует снижать также стимулы к нерациональному использованию ресурсов, такие, например, как субсидии на выращивание влаголюбивых культур, ведущее к избыточной выкачке грунтовых вод.

Зачастую проведение реформ сложно с политической точки зрения. Внедрение новых технологий, улучшающих учет потребления воды (дистанционные датчики), улучшение качества ирригационных услуг и усиление отчетности перед потребителями воды – все это может создать политическую поддержку, без которой реформы будут буксовать.

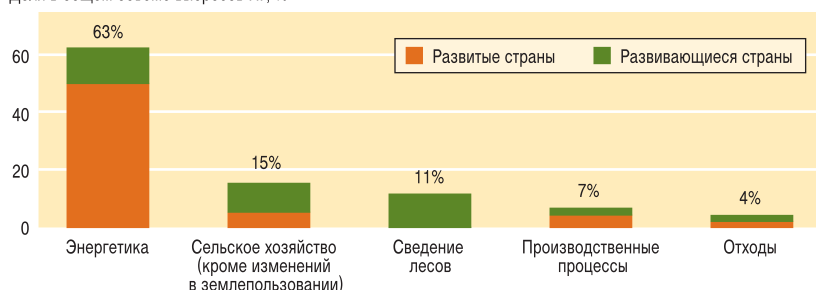
Введение платы за экологические услуги может помочь в преодолении рыночных сбоев при управлении факторами воздействия производства на окружающую среду. Защита водных бассейнов и лесов создает экологические услуги (чистая питьевая вода, стабильное обеспечение водой ирригационных систем, связывание углерода и защита биоразнообразия), поставщики которых могут получать компенсацию от тех, кто этими услугами пользуется. Интерес к этим вопросам растет, особенно в странах Латинской Америки. В Никарагуа введение платежей привело к сокращению площади истощенных пастбищ и обрабатываемых земель почти на 50 процентов и переходу на выпас скота на экологически устойчивых пастбищах с сохранением значительной доли лесного покрова, причем в половине случаев на такую практику

перешли бедные крестьяне. Экологическая сертификация продукции также позволяет потребителям платить за устойчивое регулирование природопользования, как это практикуется в рамках режима справедливой торговли или при реализации кофе, выращенного на затененных деревьями участках.

Настоятельная необходимость решать проблемы изменения климата. Бедное население, жизнь которого зависит от сельского хозяйства, наиболее беззащитно перед лицом изменения климата. Участившиеся неурожаи и случаи падежа скота уже приводят к серьезным экономическим потерям и подрывают продовольственную безопасность в странах Африки к югу от Сахары, а по мере нарастания глобального потепления эти последствия станут еще более тяжкими. Более частые засухи и растущая нехватка воды могут опустошить значительную часть тропиков, нарушить работу ирригационных систем и снабжение питьевой водой целых общин, жители которых и сегодня бедны и социально незащищены. Международному сообществу необходимо в срочном порядке увеличить объемы помощи в создании устойчивых к климатическим катаклизмам сельскохозяйственных систем в интересах бедного населения, прежде всего, в регионах Африки к югу от Сахары, Гималаев и Анд. В соответствии с принципом "платит тот, кто загрязняет" обязанность компенсировать бедным затраты на адаптацию ложится на более богатые страны. По настоящее время обязательства мирового сообщества по финансированию существующих фондов адаптации совершенно недостаточны.

Сельское хозяйство и сведение лесов в развивающихся странах являются также крупнейшими источниками выбросов парниковых газов: на их долю приходится, по имеющимся оценкам, от 22 до 30 процентов всех выбросов, причем более половины из них обусловлены истреблением лесов, в значительной степени связанным с расширением площади сельскохозяйственных угодий (ежегодно в мире уничтожается 13 миллионов гектаров леса) (рисунок 8)[6]. Схемы торговли квотами на выброс углерода – особенно если сфера их охвата будет увеличена таким образом, чтобы обеспечить финансирование мер по предупреждению сведения лесов и связыванию углерода в почве (например, противоэрозионной обработки почвы), – дают огромные и пока не использованные возможности для сокращения выбросов, происходящих вследствие изменений в использовании сельскохозяйственных земель. От некоторых мер по совершенствованию практики землепользования и животноводства (например, противоэрозионной обработки почвы и агролесомелиорации) в выигрыше зачастую остаются все стороны: после первоначальных инвестиций они могут способствовать созданию более производительных и устойчивых систем хозяйствования.

Рисунок 8. Весомая доля выбросов парниковых газов приходится на сельское хозяйство и сведение лесов



Источник: Авторский коллектив ДМР-2008 на основе данных Секретариата Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, www.unfccc.int.

Биотопливо – возможности и проблемы. Производство биотоплива, стимулируемое высокими ценами на энергоносители, открывает новые многообещающие возможности для смягчения изменения климата и создания крупных новых сельскохозяйственных рынков. Однако очень немногие из осуществляемых сегодня программ производства биотоплива являются экономически выгодными, а многие сопряжены с социальными (рост цен на продукты питания) и экологическими (сведение лесов) рисками. По сегодняшний день производство биотоплива в промышленно развитых странах развивается под защитой высоких протекционистских тарифов и масштабных субсидий. Такая политика наносит ущерб развивающимся странам, которые являются или могли бы стать эффективными производителями на новых прибыльных экспортных рынках. Кроме того, малоимущие потребители платят более высокую цену за основные продукты питания вследствие роста цен на зерно на мировых рынках, непосредственной причиной которого является переработка зерна на биотопливо, а косвенной – перевод в иные категории земель, ранее использовавшихся для производства продуктов питания.

Бразилия является крупнейшим и наиболее эффективным производителем био-

топлива в мире благодаря выращиваемому здесь дешевому сахарному тростнику. Однако очень немногие другие развивающиеся страны могут, опираясь на существующие ныне технологии, также стать эффективными производителями биотоплива. В рамках поиска политических решений по проблемам биотоплива необходимо предусмотреть меры регулирования или системы сертификации, которые могли бы смягчить потенциально серьезные негативные последствия производства биотоплива для окружающей среды. Важно увеличить государственные и частные инвестиции в научные исследования, чтобы разработать более эффективные и устойчивые технологии производства биотоплива на основе иного сырья, нежели продукты питания.

Переход от сельского хозяйства к иным видам деятельности: динамичная сельская экономика и навыки, необходимые для участия в ней

Обеспечение занятости в сельских районах. Поскольку прирост населения в сельских районах идет быстрыми темпами, а занятость в сельскохозяйственном секторе увеличивается медленно, создание новых рабочих мест на селе представляет собой огромную задачу, важность которой еще в полной мере не осознана. В странах Азии и Латинской Америки от 45 до 60 процентов рабочей силы в сельских районах занято на рынке труда в сельском хозяйстве и в неаграрных отраслях сельской экономики. Только в странах Африки к югу от Сахары самостоятельная занятость в сфере сельского хозяйства все еще остается основным видом деятельности для сельской рабочей силы, и особенно для женщин. Однако по мере быстрого роста численности сельского населения и сокращения размеров крестьянских хозяйств проблему занятости в сельских районах придется решать и в этом регионе.

Сельский рынок труда предоставляет сельскому населению возможности занятости в новых отраслях сельского хозяйства и в неаграрном секторе. Однако больше шансов воспользоваться этими возможностями имеют квалифицированные работники, а женщины с низким уровнем образования оказываются здесь в проигрыше. Для хорошо подготовленных, обладающих определенной квалификацией работников миграция может стать путем повышения доходов, тогда как для прочих она может означать просто перемещение бедности в города.

Приоритетное направление экономической политики заключается в увеличении числа рабочих мест и в сельском хозяйстве, и в неаграрных отраслях сельской экономики. Основными составляющими динамичной сельской неаграрной экономики являются быстро развивающееся сельское хозяйство и благоприятный инвестиционный климат. Необходимо выводить местную экономику на более широкие рынки, сокращая транзакционные издержки, вкладывая средства в инфраструктуру и предоставляя предпринимательские услуги и рыночную информацию. "Аграрные кластеры" – компании, работающие в определённой местности и координирующие свою деятельность ради повышения своей конкурентоспособности на динамичных рынках – продемонстрировали свою эффективность в развитии экспорта нетрадиционных видов продукции в долине Сан-Франсиско (Бразилия) и в производстве молочной продукции в Перу и Эквадоре, чему имеется множество документальных подтверждений.

Реальная проблема состоит в том, чтобы помочь сельским жителям получить более высокооплачиваемую работу. Необходимо принять трудовое законодательство, способствующее выходу большего количества сельских работников на официальный рынок труда и ликвидации неравенства между мужчинами и женщинами. Уровень образования, профессиональную квалификацию и предпринимательские навыки можно повышать, стимулируя родителей давать детям лучшее образование, улучшая качество школ и создавая возможности в сфере образования, соответствующие потребностям вновь развивающихся рынков труда.

Создание систем социальной защиты. Предоставление социальной помощи тем, кто хронически или временно находится в состоянии бедности, может повысить как эффективность, так и уровень благосостояния. Эффективность повышается за счет снижения затрат на управление рисками и риска декапитализации активов вследствие разного рода потрясений. Благосостояние будет расти, если хронически бедные будут получать продовольственную помощь или денежные пособия. В Бразилии, Южной Африке и большинстве стран Европы и Центральной Азии сельские пенсионные фонды, не предусматривающие взносов со стороны работников, защищают интересы пожилых людей, способствуют более быстрой передаче земли в руки молодого поколения и освобождают

работающих от финансовой нагрузки, связанной с необходимостью помогать пожилым. Доказано, что подобная политика оказывает, помимо всего прочего, существенное воздействие и на состояние здоровья и уровень образования внуков тех, кто получает пенсию.

Меры социальной защиты, такие, например, как программы гарантированного трудового социального обеспечения, продовольственная помощь и денежные пособия, также выполняют функцию страхования наиболее социально незащищенных слоев населения от всякого рода потрясений. Подобные программы следует осуществлять таким образом, чтобы они не оказывали негативного влияния на местный рынок труда и продовольственную базу, и не снижали бы стимулы к труду для тех, кто этими программами пользуется, но чтобы при этом помощь своевременно доходила до тех, кто в ней наиболее нуждается. В течение двух последних десятилетий в государственных программах и программах доноров произошла переориентация на трансферты как средство сокращения бедности, и больше внимания стало уделяться оценке полученных результатов. В итоге был накоплен большой опыт совершенствования целевого характера этих программ и их "тонкой настройки" в целях повышения их эффективности.

Каким образом можно наиболее эффективно осуществлять программы использования сельского хозяйства в целях развития?

Для того, чтобы осуществлять в стране программу использования сельского хозяйства в целях развития, необходимо определить, что и как надо делать. Чтобы понять, что именно надо делать, требуется политическая концепция, основанная на учете поведения основных заинтересованных сторон – производителей и их организаций, частного сектора на протяжении цепочек стоимости и государства. Ответ на вопрос, каким образом следует действовать, требует наличия эффективной системы государственного управления для обеспечения политической поддержки и возможностей реализации, и здесь вновь многое зависит от поведения заинтересованных сторон – государства, гражданского общества, частного сектора, доноров и учреждений глобального уровня.

Разработка программы использования сельского хозяйства в целях развития

Формирование и расширение путей преодоления бедности. Сельские домохозяйства занимаются как аграрными, так и неаграрными видами деятельности, что позволяет им использовать разнообразные навыки своих членов и диверсифицировать риски. Выходом из бедности может стать и ведение собственного хозяйства, и работа по найму в аграрном секторе, и работа по найму или самостоятельная занятость в неаграрных отраслях сельской экономики, и миграция из сельских районов – или же сочетание этих способов. Большое влияние на них оказывают гендерные различия в доступе к активам и факторы, ограничивающие мобильность.

Чтобы сельское хозяйство более эффективно содействовало устойчивому экономическому росту и сокращению бедности, требуются прежде всего, благоприятный социально-политический климат, адекватное управление и прочный макроэкономический фундамент. Кроме того, необходимо определить программу действий для стран каждого типа, положив в ее основу четыре политические задачи, образующие в совокупности "политический четырехугольник" (рисунок 9):

- *Задача 1.* Повысить доступность рынков и создать эффективные цепочки стоимости.
- *Задача 2.* Повысить конкурентоспособность мелких крестьянских хозяйств и облегчить их выход на рынок.
- *Задача 3.* Повысить доходность натурального сельского хозяйства и малоквалифицированного труда в сельской местности.
- *Задача 4.* Расширять занятость в сельском хозяйстве и неаграрных отраслях сельской экономики, повышать квалификацию работников.

Для того, чтобы использовать сельское хозяйство в целях развития, стране необходимо разработать программу, которая характеризовалась бы следующими чертами:

- ***Сформированность предварительных условий.*** Без социального мира, надлежащего управления и наличия прочных макроэкономических основ невозможно эффективно воплотить в жизнь основную часть программы развития сельского хозяйства. Подоб-

ные исходные условия зачастую отсутствовали до середины 1990-х годов в странах с аграрной экономикой, прежде всего, в странах Африки к югу от Сахары.

- ***Комплексность.*** В программе должны найти свое отражение четыре задачи, составляющие "политический четырехугольник", в сочетании, определяемом ситуацией в стране, а также конкретные показатели, позволяющие отслеживать и оценивать ход решения каждой из этих политических задач.
- ***Дифференцированность.*** Для разных типов стран должны применяться разные программы, отражающие разные приоритеты и структурные условия ведения сельского хозяйства в странах каждой из трех групп. Кроме того, программы должны учитывать специфику отдельных стран, предусматривая проведение национальных сельскохозяйственных стратегий с активным участием заинтересованных сторон.
- ***Устойчивость.*** Программы должны быть экологически устойчивыми: предусматривающими как снижение негативного воздействия сельского хозяйства на окружающую среду, так и обеспечение дальнейшего устойчивого роста сельскохозяйственного производства.
- ***Осуществимость.*** Чтобы политика и программы были реализованы и дали существенные результаты, они должны быть политически осуществимыми, соответствовать имеющемуся административному потенциалу и финансовым возможностям.

Страны с аграрной экономикой: обеспечение роста и продовольственной безопасности. Более 80 процентов сельского населения стран с аграрной экономикой проживает в странах Африки к югу от Сахары. Учитывая характерную для этих стран ограниченность рыночного распределения продуктов питания и имеющиеся у них сравнительные преимущества в сырьевых отраслях, увеличение производительности сельского хозяйства призвано стать основой роста национальной экономики этих стран, а также средством сокращения массовой бедности и обеспечения продовольственной безопасности. Это ставит масштабные задачи перед их правительствами и международным сообществом, но альтернативы успешному решению этой задачи нет, а вновь открывающиеся возможности дают основания для оптимизма.

Рисунок 9. Четыре политические задачи в области использования сельского хозяйства для целей развития образуют "политический четырехугольник"

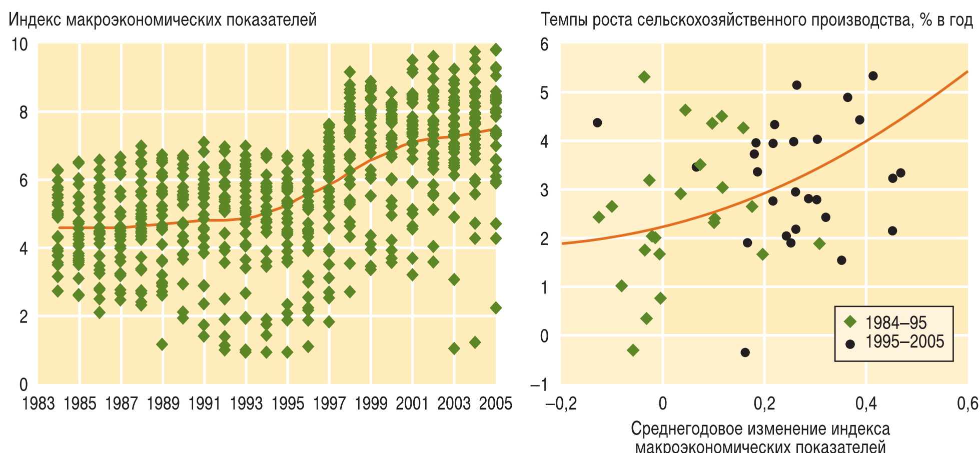


Источник: Авторский коллектив ДМР-2008.

На фоне улучшения макроэкономической ситуации и роста цен на сырьевые товары в странах Африки к югу от Сахары начиная с середины 1990-х годов (рисунок 10), темпы роста сельскохозяйственного производства в этом регионе ускорились с 2,3 процента в год в 1980-е годы до 3,8 процента в период 2001–2005 годов. Там, где имел место экономический рост, уровень сельской бедности начал снижаться, однако быстрый рост численности населения "съедает" многие достижения, сокращая прирост сельскохозяйственного производства в расчете на душу населения до 1,5 процента. Сегодня имеется возможность ускорить темпы роста и сокращения бедности, но для этого требуется готовность действовать, навыки и ресурсы.

Разнообразие местных условий в странах Африки к югу от Сахары обуславливает существование широкого спектра сельскохозяйственных систем и ориентацию на множество видов продовольственных культур, в результате чего пути повышения производительности здесь существенно отличаются от тех, что существуют в странах Азии[7]. Хотя это многообразие и осложняет разработку новых технологий, оно же открывает широкое

Рисунок 10. Темпы роста сельскохозяйственного производства в странах Африки к югу от Сахары повышаются по мере улучшения макроэкономической ситуации



Источник: Авторский коллектив ДМР-2008, на основе данных Международного справочника по страновому риску (International Country Risk Guide, http://www.icrgonline.com).
Примечание: Макроэкономические показатели представляют собой среднее арифметическое показателей сбалансированности бюджета, уровня инфляции и стабильности обменного курса валюты. Каждая точка соответствует одной стране.

поле возможностей для инноваций. Зависимость от времени выпадения дождей и их количества повышает зависимость от погодных катаклизмов и сокращает возможности применения известных технологий повышения урожайности. Однако имеется еще огромный неиспользованный потенциал для накопления запасов воды и более эффективного ее использования. Малые страны и страны, не имеющие выхода к морю, не в состоянии в одиночку достичь экономии за счёт масштабов в таких сферах, как продуктовые рынки, научные исследования и обучение, и это повышает значимость региональной интеграции. Дополнительные трудности создает низкая плотность населения, повышающая стоимость услуг в области инфраструктуры, а также потеря человеческих ресурсов вследствие ВИЧ/СПИДа.

Перед странами Африки к югу от Сахары стоит задача ускорить темпы роста путем повышения конкурентоспособности мелких крестьянских хозяйств в сферах, имеющих средний и высокий потенциал и приносящих самую высокую доходность капиталовложений, обеспечивая одновременно доходы и продовольственную безопасность натуральных хозяйств. Чтобы дать толчок развитию сельского хозяйства, необходимо повысить доступность рынков и развивать современные рыночные цепочки. Должна произойти революция в сфере производительности мелких крестьянских хозяйств – подъем урожайности, прежде всего, культур, составляющих основу питания, но одновременно с этим – и традиционных и нетрадиционных экспортных культур. Необходимо осуществлять долгосрочные инвестиции в землеустройство и управление водными ресурсами, чтобы повысить устойчивость сельскохозяйственных систем, особенно тех крестьянских хозяйств, которые ведут натуральное хозяйство в отдаленных районах и районах рискованного сельхозпроизводства. Кроме того, требуется капитализация роста сельскохозяйственного производства, чтобы активнее привлекать неаграрные отрасли сельской экономики к производству нерыночных товаров и услуг. В программе следует признать зачастую доминирующую роль женщин в производстве и переработке сельскохозяйственной продукции и в торговле на местных рынках.

Специфика стран Африки к югу от Сахары выдвигает четыре требования к программе использования сельского хозяйства для целей развития. Во-первых, многоотраслевой подход должен использовать синергетический эффект сочетания методов хозяйствования (семена, удобрения, племенной скот), устойчивого управления водными ресурсами и использованием почв, институциональных услуг (распространение сельскохозяйственных знаний и опыта, страхование, финансовые услуги) и развития человеческого капитала (образование, здравоохранение) в увязке с развитием рынков. Во-вторых, меры по развитию сельского хозяйства следует проводить децентрализованно, с учетом местных условий. Сюда относятся методы

действий силами общин, отводящие женщинам, составляющим большинство крестьян в регионе, роль лидеров. В-третьих, следует согласовывать программы разных стран, чтобы обеспечить расширение рынка и экономию за счёт масштабов в такой сфере, как НИОКР. В-четвертых, приоритетное внимание в программах следует уделять охране природных ресурсов и адаптации к изменениям климата в целях обеспечения устойчивости роста.

Для реализации этой программы необходимы макроэкономическая стабильность, политика, стимулирующая производителей и торговлю, а также резкое увеличение государственных инвестиций – особенно в инфраструктуру, дороги и коммуникации, расширяющие доступность рынков, а также в НИОКР по проблемам разнообразных культур, выращиваемых в Африке, и сложившихся здесь агроэкологических условий, как это предусмотрено Новым партнерством в интересах развития Африки.

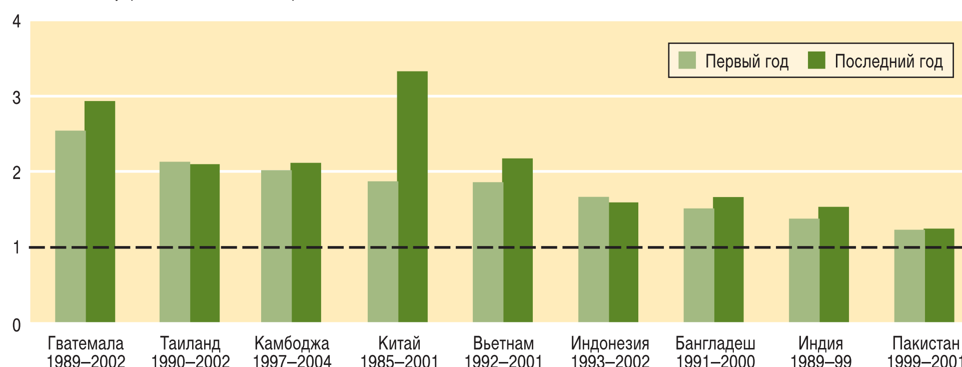
Недавний скачок в развитии сельского хозяйства в странах Африки к югу от Сахары был вызван к жизни усилением ценовых стимулов в результате макроэкономических и отраслевых реформ, а также повышением цен на сырьевые товары. Поскольку многие страны уже воспользовались первыми плодами ценовых реформ, в дальнейшем рост в большей степени будет определяться повышением производительности. Возросшее стремление правительств, частного сектора и доноров вкладывать средства в сельское хозяйство в странах Африки к югу от Сахары создает новые возможности, которые нельзя упустить.

Страны с переходным типом экономики: снижение диспропорций между доходами в городе и в селе и уровня сельской бедности. В странах с переходным типом экономики, где численность бедного населени сёл составляет 600 миллионов человек, а численность сельских жителей – 2,2 миллиарда, неаграрные отрасли росли самыми высокими темпами в мире. Основная роль сельского хозяйства в деле развития – снизить диспропорции между доходами в городе и на селе и уровень бедности в сельских районах, не допуская при этом попадания в ловушку субсидирования и протекционизма, – задача, которая до сих пор решалась весьма неудовлетворительно (рисунок 11). По мере того, как политики обращают всё более пристальное внимание на рост разрыва в доходах, все громче звучит призыв улучшить использование потенциала сельского хозяйства для целей развития[8].

Сельское хозяйство в этих странах ведется почти исключительно силами мелких крестьян. Продолжающийся рост населения ведет к быстрому сокращению размеров хозяйств, которые становятся столь малыми, что могут и не обеспечить выживания крестьян, не будь у них возможности получать доход в неаграрных сферах деятельности. Обостряется конкурентная борьба за доступ к воде: потребности городов в водных ресурсах растут, а их качество ухудшается. По мере роста доходности неаграрных видов деятельности попытка решить проблему разрыва в уровнях доходов между городом и селом путем предоставления субсидий будет требовать выделения все бóльших бюджетных средств, и это произойдет за счет общественных

Рисунок 11. В большинстве стран с переходным типом экономики разрыв в уровнях доходов между городом и селом увеличился

Соотношение усреднённых доходов городского и сельского населения



Источник: Авторский коллектив ДМР-2008, на основе представительных национальных обследований домохозяйств.

благ и удовлетворения основных потребностей села. С другой стороны, попытка сократить разрыв, вводя протекционистские меры в отношении импорта, вызовет увеличение расходов на продукты питания для многочисленных бедных потребителей, являющихся чистыми покупателями продовольствия.

С учетом роста населения и ограниченности земельных ресурсов программа для стран с переходным типом экономики должна предусматривать одновременное использование всех путей преодоления бедности: фермерства, занятости в сельском хозяйстве и отраслях неаграрной сельской экономики, и миграции. Перспективы повысить доходы сельских жителей и не попасть при этом в ловушку субсидирования и протекционизма представляются благоприятными при условии, что будет проявлена необходимая политическая воля. Быстро растущие рынки высокотоварной продукции – прежде всего, фруктов и овощей, птицы, рыбы и молочной продукции – дают возможность диверсифицировать системы сельского хозяйства и создать конкурентоспособный и трудоинтенсивный сектор мелких крестьянских хозяйств. Доступ на экспортные рынки для нетрадиционных видов продукции также открыт, поскольку страны с переходным типом экономики располагают сравнительными преимуществами в направлениях деятельности, требующих интенсивного использования трудовых и управленческих ресурсов. Во многих из этих стран высок уровень бедности в регионах, находящихся в менее благоприятных агроэкологических условиях, и для решения этой проблемы необходимо улучшать инфраструктуру в этих регионах и внедрять адаптированные для них технологии.

Еще одной политической задачей в рамках борьбы с безработицей в сельской местности является содействие в создании в небольших городах динамично развивающегося сектора неаграрной сельской экономики, связанного как с сельским хозяйством, так и с экономикой города. Китай привел промышленность в городки, расположенные в сельской местности, диверсифицировав доходы сельского населения, и этот подход может применяться и в других странах с переходным типом экономики. Во всех таких странах переход рабочей силы в более динамичные отрасли экономики следует ускорять путем крупных инвестиций в формирование профессиональных навыков нынешнего и будущих поколений. Важнейшие изменения, сопряженные с этой реструктуризацией, следует поддерживать, используя эффективные программы социальной защиты, чтобы домохозяйства могли позволить себе рисковать в поисках оптимальных для себя решений. Успешное решение проблемы разрыва между сельскими и городскими доходами в странах с переходным типом экономики может внести весомый вклад в борьбу с бедностью во всем мире.

Урбанизированные страны: вывод мелких крестьянских хозяйств на современные рынки продуктов питания и создание качественных рабочих мест. Основная цель состоит в том, чтобы использовать те возможности, которые быстрое развитие современных внутренних рынков продуктов питания и отраслей сельского хозяйства предоставляет для резкого сокращения масштабов бедности на селе, которая упорно держится на весьма высоком уровне. В урбанизированных странах, где численность бедного населения сёл составляет 32 миллиона человек – 39 процентов от общей численности бедных в этих странах – происходят революционные перемены: на доминирующие позиции в розничной торговле продуктами питания выдвигаются супермаркеты. Для мелких крестьянских хозяйств конкурентоспособность в области поставок в супермаркеты – это важнейшая задача, для решения которой необходимо соответствовать жестким стандартам и обеспечить достаточные объемы поставок, что невозможно без наличия влиятельных организаций производителей[9]. Крайнее неравенство в распределении земель в Латинской Америке также создает препятствия для выхода мелких крестьянских хозяйств на этот рынок.

Повышение доступа мелких крестьянских хозяйств к активам, прежде всего, к земле, а также повышение их влияния в обществах с высокой степенью неравенства может способствовать росту масштабов и конкурентоспособности сектора мелкого крестьянского производства. Специфические для конкретных районов методики применяются не только для развития сельского хозяйства, но и для повышения уровня занятости на местах путем укрепления взаимодействия между сельским хозяйством и агропромышленным комплексом. Необходимо глубже изучить этот опыт, чтобы затем шире его внедрять. Рост сельскохозяйственного производства особенно важен для повышения уровня благосостояния в тех "анклавах бедности", которые обладают хорошим потенциалом для развития сельского хозяйства. В регионах, не имеющих подобного потенциала, перспек-

тивными являются переход от сельского хозяйства к иным видам деятельности и оказание экологических услуг. Однако оказание поддержки в получении крестьянами, ведущими натуральное хозяйство, доходов от него будет оставаться важнейшей задачей на многие годы вперед.

Реализация программы использования сельского хозяйства в целях развития

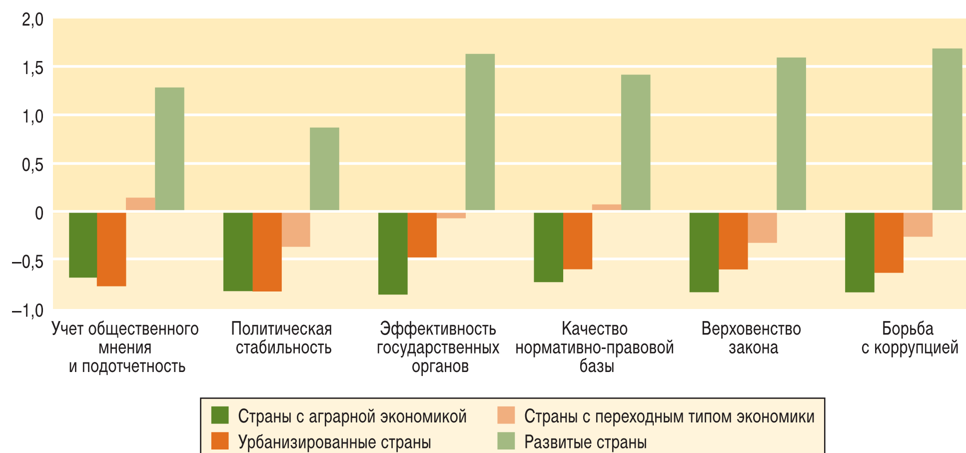
Чтобы реализовать программу использования сельского хозяйства в целях развития, необходимо решить две проблемы. Одна из них – использование в отношении сельского хозяйства экономических методов, позволяющих решить проблемы искажений в политике, недофинансирования и неправильного распределения инвестиций. Вторая состоит в совершенствовании государственного управления в целях реализации мер сельскохозяйственной политики, особенно в странах с аграрной экономикой и с переходным типом экономики, где качество управления невысоко (рисунок 12).

Недостаток внимания к этим проблемам экономической политики и качества управления стал основной причиной неполной реализации ряда ключевых рекомендаций, предложенных в посвященном проблемам сельского хозяйства “Докладе о мировом развитии – 1982”, и прежде всего, тех из них, которые касались либерализации торговли, увеличения инвестиций в инфраструктуру и НИОКР в Африке, а также улучшения качества предоставляемых сельскому населению услуг в области образования и здравоохранения.

В отношении использования сельского хозяйства в целях развития будущее представляется более многообещающим. Сегодня перспективы представляются более радужными, чем в 1982 году. Благодаря более масштабным экономическим реформам перекосы в макроэкономической политике, вследствие которых сельскому хозяйству уделялось недостаточное внимание, оказались в определенной мере выправленными. Большую пользу сельскому хозяйству оказали и другие очень актуальные сегодня реформы общего характера в сфере государственного управления, такие, как децентрализация и реформирование управления государственным сектором. Однако конкретные реформы, касающиеся использования сельского хозяйства в целях развития, по большей части еще только предстоит провести.

Очевидно также, что экономическая политика меняется в пользу сельского хозяйства и развития сельских районов. И роль организаций гражданского общества в сельских районах, и роль частного сектора в сельскохозяйственных цепочках стоимости сегодня весомее, чем в 1982 году. Демократизация и привлечение населения к активному участию в выработке решений по вопросам политики дали возможность мелким фермерам и бедному населению сёл усилить свое политическое влияние. Повысилась и роль частного сектора в агропромышленном комплексе, особенно в странах с переходным типом экономики

Рисунок 12. Качество государственного управления в странах с аграрной экономикой и с переходным типом экономики невысоко



Источник: Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi 2006.

и в урбанизированных странах. Участниками сельскохозяйственных цепочек стоимости стали новые влиятельные стороны: их экономические интересы связаны с развитием динамичного и процветающего сельского хозяйства, они обладают известным политическим влиянием. Но само по себе это улучшение ситуации еще не гарантирует более успешного использования сельского хозяйства в целях развития – необходимо, чтобы мнение мелких крестьян при решении политических проблем было услышано, и чтобы политики и доноры использовали вновь открывающиеся возможности.

Новая роль государства. В работе рынка происходит множество сбоев, особенно в странах с аграрной экономикой, и существует потребность в проведении такой государственной политики, которая обеспечивала бы желаемые социальные результаты. Государство может сыграть определенную роль в развитии рынка – предоставляя основные общественные блага, совершенствуя инвестиционный климат для частного сектора, – а также в совершенствовании рационального природопользования – формируя стимулы и предоставляя права собственности.

Для проведения в жизнь программы использования сельского хозяйства в целях развития настоятельно необходимо укреплять потенциал государства в таких новых для него областях, как межотраслевая координация и партнерские отношения с частным сектором. В большинстве стран требуется глубокое реформирование министерств сельского хозяйства, чтобы точнее определить их роль и место и разработать новые направления их деятельности. Но уже начинают появляться новые модели. Уганда первой внедрила аутсорсинг оказания консультативных услуг в сельском хозяйстве, дав организациям производителей возможность влиять на выбор организаций, с которыми заключаются договоры на оказание этих услуг.

Укрепление гражданского общества и демократии. "Третий сектор" – общины, организации, объединяющие производителей и другие заинтересованные стороны, а также неправительственные организации (НПО) – могут поднять уровень представительства бедного населения сёл и, таким образом, повысить качество государственного управления. Организации производителей могут, участвуя в разработке сельскохозяйственной политики, надзоре за исполнением бюджета и в проведении в жизнь политики, придать политический вес мелким фермерам и обеспечить подотчетность лиц, ответственных за разработку экономической политики, и учреждений-исполнителей. В Сенегале объединение организаций производителей – Национальный совет координации и сотрудничества сельских организаций – активно участвует в разработке и реализации национальной стратегии и политики в области сельского хозяйства. Такие, разрабатываемые "со стороны спроса" стратегии совершенствования управления невозможны без свободы ассоциаций, свободной прессы и инвестиций в социальный капитал сельских, в том числе и женских, организаций.

Комплекс централизованных и децентрализованных служб. Децентрализация, переводя управление ближе к сельскому населению, может решать разнородные локальные проблемы сельского хозяйства, особенно в целях распространения сельскохозяйственных знаний и опыта. Однако не все сельскохозяйственные службы требуют децентрализации, поскольку некоторые из них, например, проведение научных исследований и ветеринарный надзор, могут дать значительную экономию за счёт масштабов. Задача децентрализованных институтов – решать такие зачастую широко распространенные в аграрных обществах проблемы, как доминирование местной элиты и социальная изоляция. В Индии закрепление за женщинами части мест в местных советах помогло направить государственные инвестиции на удовлетворение конкретных гендерных нужд. В других местах удалось снизить уровень коррупции за счет системы мониторинга на местах, проведения аудита действий властей и широкого обнародования его результатов в средствах массовой информации, а также использования информационно-коммуникационных технологий для учета и обмена информацией.

Развитие силами общин (РСО) может высвободить потенциал местных общин – их местный опыт, творческое начало и социальный капитал. Децентрализация и РСО, как правило, последовательно способствуют проведению в жизнь программ использования сельского хозяйства в интересах развития, поскольку первоначально основным их объектом становятся основные услуги и общественные блага, а после того, как основные потребности удовлетворены, они способствуют развитию приносящих доход видов деятельности. Региональное развитие может способствовать проведению в жизнь более широких

проектов в экономической сфере, нежели методика РСО.

Повышение эффективности работы доноров. В странах с аграрной экономикой доноры пользуются огромным влиянием. В 24 странах Африки к югу от Сахары взносы доноров составляют, как минимум, 28 процентов затрат на развитие сельского хозяйства, а в некоторых странах – более 80 процентов. Стратегии развития сельского хозяйства при ведущей роли самих стран и более широкие стратегии сокращения бедности становятся для доноров основой для приведения оказываемой ими помощи в соответствие с потребностями сельскохозяйственной отрасли, а также для взаимной координации своей деятельности, причем системы государственных расходов и закупок они используют в качестве механизмов осуществления своих программ. Так, Программа комплексного развития сельского хозяйства Африки определяет на региональном уровне приоритеты координации осуществляемых донорами инвестиций. Хотя эта работа на национальном и региональном уровнях и создает институциональные основы для предоставления донорской помощи сельскому хозяйству, темпы решения этих задач пока еще низки.

Реформирование учреждений глобального уровня. Программу использования сельского хозяйства в целях развития невозможно осуществить без увеличения масштабов и повышения качества международных обязательств по оказанию помощи. Основные же задачи всемирного масштаба для XXI века – искоренение голода и бедности, обеспечение экологической устойчивости, безопасности и решение глобальных проблем в области здравоохранения – невозможно решить без сельского хозяйства. Глобальная программа использования сельского хозяйства в целях развития имеет множество измерений. К их числу относится разработка справедливых правил международной торговли, достижение согласия по стандартам продукции и правам интеллектуальной собственности, передача новых технологий в интересах бедных, устранение таких негативных внешних факторов, как болезни скота, защита мирового биоразнообразия, снижение выбросов парниковых газов сельским хозяйством и адаптация к изменению климата.

Вследствие своего узкоотраслевого подхода созданные в XX веке глобальные учреждения в сфере сельского хозяйства не готовы, несмотря на многие свои успехи, решать проблемы сегодняшнего дня – взаимосвязанные и касающиеся многих отраслей. Необходимы институциональные реформы и инновации, которые усиливали бы координацию деятельности международных учреждений и новых сил, выходящих на мировую арену, таких, как гражданское общество, предпринимательский сектор и благотворительные организации.

Для осуществления этой глобальной программы необходим комплекс мер институционального характера. Специализированные учреждения, такие, как Консультативная группа по международным исследованиям в сельском хозяйстве, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН и Международный фонд сельскохозяйственного развития, могут обеспечить долгосрочную поддержку и готовность действовать, повышая для этого свою эффективность и усиливая межведомственную координацию. Межотраслевые сети, создаваемые для решения конкретных проблем, способны принимать меры в ответ на возникающие чрезвычайные ситуации, например, бороться с птичьим гриппом, а также использовать вновь возникающие возможности, например, обеспечивать биообогащение продуктов питания путем распространения зерновых культур с повышенным содержанием питательных веществ. В других случаях хороший эффект может дать определение в рамках расширенной донорской помощи сельскому хозяйству глобальных приоритетов, например, адаптации к изменению климата. Осуществление этой международной программы необходимо не только в собственных интересах, которые в условиях глобального мира приобретают все более широкий характер, но и для обеспечения равноправных и справедливых отношений между развитыми и развивающимися странами и между нынешним и будущими поколениями.

Что же дальше? *К осуществлению задуманного*

Если международное сообщество принимает на себя обязательства по сокращению бедности и обеспечению устойчивого роста, необходимо открыть возможности для использования потенциала сельского хозяйства в целях развития. Но чудодейственных средств для этого не существует. Использование сельского хозяйства в интересах развития – это комплексный процесс. Он требует проведения широких консультаций на страновом уровне для разработки программ и определения стратегий их осуществления. Он требует также, чтобы

работа в сфере сельского хозяйства велась согласованно с работой в других отраслях и с заинтересованными сторонами на местном, национальном и глобальном уровнях. Он предполагает наращивание потенциала мелких крестьян и их организаций, частного агробизнеса и государства. Он требует наличия институтов, которые помогали бы сельскому хозяйству использовать достижения развития и технические разработки в целях устойчивого природопользования. И, помимо всего этого, он требует политической поддержки, умений и средств.

Среди правительств и доноров растет понимание того, что сельское хозяйство должно быть важной составной частью повестки дня в области развития, чтобы обеспечивать экономический рост в аграрных странах и содействовать сокращению бедности и решению экологических проблем повсеместно. Сегодня налицо расширение возможностей и усиление готовности инвестировать средства в сельское хозяйство, и это внушает оптимизм относительно возможности продвижения в деле реализации программы использования сельского хозяйства в интересах развития. Открывающиеся возможности нельзя упустить, поскольку успех в этой области будет означать огромный вклад в достижение Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и в последующее развитие.

Примечания

1. Последние данные о сельской бедности в мире приводятся за 2002 год.
2. World Bank 1982.
3. В большинстве развивающихся стран под мелкими крестьянскими хозяйствами понимаются хозяйства с участком земли площадью не более 2 га.
4. Hayami 2005.
5. Pardey and others 2006.
6. Наиболее точная оценка доли выбросов, связанных с изменениями в землепользовании (главным образом, со сведением лесов), – 20 процентов, а вероятный диапазон – от 10 до 30 процентов (Watson and others 2000).
7. Staatz and Dembele 2007.
8. Vyas 2007.
9. Reardon and Berdegué 2006.

Литература

Anderson, Kym, ed. Forthcoming. *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective.* London and Washington, DC: Palgrave Macmillan and World Bank.

Fan, Shenggen, ed. Forthcoming. *Public Expenditures, Growth, and Poverty in Developing Countries: Issues, Methods and Findings.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hayami, Yujiro. 2005. "An Emerging Agriculture Problem in High-Performing Asian Economies." Paper presented at the 5th Conference of the Asian Society of Agricultural Economists (Presidential Address), Zahedan, Iran, August 29.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2006. *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2005.* Washington, DC: World Bank.

Ligon, Ethan, and Elisabeth Sadoulet. 2007. "Estimating the Effects of Aggregate Agricultural Growth on the Distribution of Expenditures." Background paper prepared for the *World Development Report 2008.*

Pardey, Philip G., Nienke M. Beintema, Steven Dehmer, and Stanley Wood. 2006. *Agricultural Research: A Growing Global Divide?* Food Policy Report 17. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Ravallion, Martin, Shaohua Chen, and Prem Sangraula. 2007. "New Evidence on the Urbanization of Global Poverty." Background paper prepared for the *World Development Report 2008.*

Reardon, Thomas, and Julio A. Berdegué. 2006. "The Retail-Led Transformation of Agrifood Systems and Its Implications for Development Policies." Background paper prepared for the *World Development Report 2008.*

Rosegrant, Mark W., Siwa Msangi, Timothy Sulser, and Claudia Ringler. 2007. "Future Scenarios for Agriculture: Plausible Futures to 2030 and Key Trends in Agricultural Growth." Background paper prepared for the *World Development Report 2008.*

Staatz, John, and Niama Nango Dembele. 2007. "Agriculture for Development in Sub-Saharan Africa." Background paper prepared for the *World Development Report 2008.*

Vyas, Vijay Shanker. 2007. "Marginalized Sections of Indian Agriculture: The Forgotten Millions." Institute of Development Studies, Jaipur, Rajasthan, India.

Watson, Robert T., Ian R. Noble, Bert Bolin, N. H. Ravindranath, David J. Verardo, and David J. Dokken. 2000. *IPCC Special Report on Land Use, Land-Use Change and Forestry.* Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Available online at http://www.grida.no/climate/ipcc/land_use/index.htm.

World Bank. 1982. *World Development Report 1982: Agriculture and Economic Development.* New York: Oxford University Press.

———. 2006. *World Development Indicators.* Washington, DC: World Bank.

ORDERING INFORMATION

World Development Report 2008: Agriculture for Development

TITLE	STOCK #	PRICE*	QTY	TOTAL
World Development Report 2008: Agriculture for Development				
Paperback. October 2007. ISBN 978-0-8213-6807-7.	D16807	US$26		
Hardcover. October 2007. ISBN 978-0-8213-6808-4.	D16808	US$50		

* Geographic discounts apply - up to 75% in some countries. Please visit **http://publications.worldbank.org/discounts** for more information

Subtotal ______

Shipping & Handling** ______

Total US$ ______

** Shipping and Handling charges within the US are US$8.00 per order. If a purchase order is used, actual shipping will be charged. Outside of the US, customers have the option to choose between non-trackable airmail delivery (US$7.00 per order plus US$6.00 per item) and trackable couriered airmail delivery (US$16.50 per order plus US$8 per item).

PAYMENT METHOD

Orders from individuals must be accompanied by payment or credit card information. Credit cards accepted only for orders addressed to the World Bank. Check wih your local distributor about acceptable credit cards. Please do not send cash.

(Please print)

Name ______________________

Title ______________________

Organization ______________________

Address ______________________

____

City ______________________

State ______ Zip/Postal Code ______

Country ______________________

Phone ______________________

Fax ______________________

E-mail ______________________

Charge my: ☐ American Express ☐ Mastercard ☐ Visa

Card no. ______________________

Expiration date ______ /______

Name ______________________
(as it appears on the card)

Signature______________________
(required for all credit card charges)

☐ Check no. ____________ in the amount of $______ is enclosed. When ordering directly from the World Bank, make check payable in U.S. funds only drawn on a U.S. bank to: The World Bank. Please send your check with your order.

Institutional customers in the U.S. only:
☐ Bill me. Please include purchase order.

To Order:

World Bank Publications
www.worldbank.org/publications
By mail: P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, USA
By phone: +1-703-661-1580 or 800-645-7247
By fax: +1-703-661-1501
Questions? E-mail us at **books@worldbank.org**

SOURCE CODE
OWDR08



WORLD BANK Publications

The reference of choice on development